



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación

Informe de Estado y Avance del Ordenamiento del Suelo Rural en Colombia

CONSEJO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN DE ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL



Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
Secretaría Técnica CSAOSR



Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural

Miembros

Presidencia de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Ministerio del Interior

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Ministerio de Minas y Energía

Ministerio de Justicia y del Derecho

Departamento Nacional de Planeación

Invitados Permanentes

Agencia Nacional de Tierras

Agencia de Renovación del Territorio

Agencia de Desarrollo Rural

Instituto Geográfico Agustín Codazzi

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Unidad de Planeación Minero Energética

Invitados Especiales

Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE

Superintendencia de Notariado y Registro - SNR



Presentación

En este documento el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su calidad de secretaría técnica del Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR)¹ y con el apoyo de las entidades que lo conforman, presenta el informe de Estado y Avance del Ordenamiento del Suelo Rural en Colombia con corte a diciembre 2021, dando cumplimiento al numeral 11 del artículo 12 del Reglamento Interno de esta alta instancia, estipulado en el Acuerdo No. 001 de 2018.

Se estructura en cuatro secciones de la siguiente manera: Capítulo I – Estado actual del suelo rural, en el cual se presenta un diagnóstico físico territorial que describe las condiciones actuales del suelo rural en Colombia a partir de un contexto y estado del ordenamiento del territorio rural, los principales avances en la implementación del catastro multipropósito, así como en la coordinación y articulación de políticas públicas en materia del ordenamiento del suelo rural, en materia del Sistema de Administración del Territorio, el cual contribuirá a una planeación espacial integral en el territorio rural a partir del uso de la información de catastro multipropósito y la armonización de diferentes actores que participan en la cadena de la planificación territorial, de igual manera, impulsara a una mejora continua en la cadena de valor de los servicios relacionados con el territorio. Capítulo II, Productividad del Suelo Rural, en esta sección se presentan los avances en la definición y gestión de la frontera agrícola, en la implementación de la metodología de cálculo para el establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar y en las Zonas de Reserva Campesina y Territorios Étnicos, así como temas estratégicos relacionados con la productividad del suelo rural y la planificación departamental del ordenamiento social de la propiedad. El Capítulo III, hace referencia a la seguridad jurídica, presentando los avances en la implementación del Plan Nacional de Formalización, en adjudicaciones, legalizaciones, formalización, restitución, planes de ordenamiento social de la propiedad rural. El Capítulo IV hace referencia a los instrumentos de ordenamiento territorial y el estado actual de los Planes de Ordenamiento Territorial - POT, a los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR, a los Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad y el estado actual y apuestas frente al suelo rural en el marco de la Política General de Ordenamiento Territorial – PGOT, para cerrar se presentan unas conclusiones y recomendaciones para avanzar en el ordenamiento rural enfocadas en la política rural, la política de catastro multipropósito.

¹ Creado mediante el Decreto 2367 de 2015: “Organismo del Gobierno nacional encargado de formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, considerando factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, entre otros.



SIGLAS Y ABREVIACIONES

ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ADT	Adecuación de Tierras
AETCR	Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
AMCO	Área Metropolitana Centro Occidente
ANT	Agencia Nacional de Tierras
APPA	Áreas de protección para la producción de alimentos y materias primas –
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CSAOSR	Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CEI	Comité Especial Interinstitucional
CH	Código Homologado de Identificación Predial
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
COBOL	Common Business-Oriented Language
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORINE	Coordination of information on the environment
CORMACARENA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena
CORPOBOYACÁ	Corporación Autónoma Regional de Boyacá
CORPOGUAVIO	Corporación Autónoma Regional del Guavio
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca



CSAOSR	Consejo Superior de Administración del Ordenamiento del Suelo Rural
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DDRS	Dirección de Desarrollo Rural Sostenible
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ETCR	Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo
FONVIVIENDA	Fondo Nacional de Vivienda
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales.
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
IVC	Inspección, Vigilancia y control
LADM – COL	Land Administration Model para Colombia
LADM CO	Modelo Extendido de Catastro Registro
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MME	Ministerio de Minas y Energía
MVCT	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
NUPRE	Número Predial Registral
NYU	Universidad de Nueva York
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OTL	Objetos territoriales legales
PATR	Planes de Acción de Transformación Regional



PDET	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
PGOT	Política General de Ordenamiento Territorial
PGN	Presupuesto General de la Nación
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNVR	Política Nacional de Vivienda Rural
POD	Plan de Ordenamiento Departamental
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POPSPR	Plan Departamental de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PZA	Plan de Zonificación Ambiental
RAPE	Región Administrativa de Planificación Especial
RDM	Repositorio de Datos Maestros
SAT	Sistema de Administración del Territorio
SECO	Secretaria de Estado para Asuntos económicos de Suiza
SFVR	Subsidio Familiar de Vivienda Rural
SINIC	Sistema de Información Nacional de Catastro Multipropósito
SIPRA	Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria
SIR	Sistema de Información Registral
SMMLV	Salarios Mínimos Legales
SNC	Sistema Nacional Catastral
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
SNUIRA	Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria
ST COT	Secretaria Técnica de la Comisión de Ordenamiento Territorial



TCCN	Territorios Colectivos de Comunidades Negras
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UFH	Unidades Físicas Homogéneas
UPME	Unidad de Planeación Minero-Energética
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
VIVI	Nueva plataforma virtual del IGAC
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social



Tabla de Contenido

CAPÍTULO I - Estado actual del suelo rural: diagnóstico físico territorial que describe las condiciones actuales del suelo rural en Colombia.....	4
1.1 Contexto y estado actual del ordenamiento del suelo rural en el país:	4
1.2 Principales avances en la implementación de Catastro Multipropósito.....	9
1.3 Principales avances en coordinación y articulación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural.....	19
1.4 Principales avances en el Sistema de Administración del Territorio	22
CAPÍTULO II - Productividad del suelo rural.....	24
2.1. Avances en definición y gestión de la Frontera Agrícola.....	24
2.2. Avances en adecuación de tierras.....	27
2.3. Avances en la implementación de la metodología de cálculo para el establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar - UAF. 29	
2.4. Avances en ZIDRES, zona de reserva campesina, territorios étnicos con corte a diciembre 2021	30
2.5. Otros temas estratégicos relacionados con avances en productividad del suelo rural.....	36
2.6. Planificación departamental del ordenamiento social de la propiedad rural	37
CAPÍTULO III – Seguridad jurídica en la zona rural.....	38
3.1. Avances en la implementación del Plan Nacional de Formalización	38
3.2. Principales avances en zona rural (adjudicación, legalización, formalización, restitución, planes de ordenamiento social de la propiedad rural: Estado actual).....	39
3.3. Avances en vivienda rural.....	40
CAPÍTULO IV Instrumentos de Ordenamiento Territorial	43
4.1. Estado actual de los planes de ordenamiento municipal y departamental.....	43
4.2. Estado actual de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR.....	45
4.3. Estado actual de los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad	46
4.4. Política General de Ordenamiento Territorial - PGOT - Estado actual y apuestas frente al suelo rural	47
CONCLUSIONES Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL.....	48



Índice de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1 RESULTADOS DE LA CLASIFICACIÓN DE LA RURALIDAD, 2014	4
ILUSTRACIÓN 2 CRECIMIENTO POBLACIONAL Y DE HUELLA URBANA (1991-2014) SOBRE SUELOS SEGÚN CAPACIDAD AGROLÓGICA TIPO 2, 3 Y 4	6
ILUSTRACIÓN 3 FORMALIDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA.....	8
ILUSTRACIÓN 4 AVANCE FINANCIAMIENTO PARA LA ACTUALIZACIÓN CATASTRAL 2018 - 2021	13
ILUSTRACIÓN 5 ESTADO DE ACTUALIZACIÓN CATASTRAL RURAL	17
ILUSTRACIÓN 6 FRONTERA AGRÍCOLA NACIONAL	25
ILUSTRACIÓN 7. RESGUARDOS INDÍGENAS Y TERRITORIOS COLECTIVOS DE COMUNIDADES NEGRAS 2021	34
ILUSTRACIÓN 8 ESTADO DE AVANCE DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL A DICIEMBRE 2021 – POD.	43

Índice de Tablas

TABLA 1 ZONAS OCUPADAS Y ÁREAS ARTIFICIADAS	7
TABLA 2 ESTADO CATASTRAL EN ZONA RURAL CON CORTE A DICIEMBRE 2021	17
TABLA 3 AVANCE DE ZONIFICACIONES	26
TABLA 4 TERRITORIOS ÉTICOS Y SU PARTICIPACIÓN A DICIEMBRE DE 2021	31
TABLA 5 BALANCE HISTÓRICO ANUAL DEL ÁREA DE RESGUARDOS INDÍGENAS Y TCCN.....	32
TABLA 6 AVANCE RUTA DE IMPLEMENTACIÓN ACTIVA DE LAS INICIATIVAS PATR POR SUBREGIÓN.	45



Introducción

El ordenamiento del suelo busca, entre otros factores, facilitar el desarrollo territorial, entendido éste como el desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambiental y físicamente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica del país (Ley 1454 de 2011², art. 2).

En este sentido, el ordenamiento del suelo rural se constituye en un elemento fundamental para el desarrollo rural y agropecuario ambientalmente sostenible, que considera factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales.

Es preciso anotar que, el Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 1 - *Hacia un nuevo campo colombiano – Reforma Rural Integral*, contempla compromisos orientados hacia el acceso integral a la tierra, la regularización de la propiedad, el uso adecuado y sostenible del suelo, la actualización catastral en la zona rural, la delimitación de la frontera agrícola, la protección de zonas de reserva, entre otros temas, todos relacionados con el ordenamiento del suelo rural.

En concordancia con lo anterior y en el marco del seguimiento al ordenamiento del suelo rural, el Departamento Nacional de Planeación, como secretaría técnica del Consejo Superior de la Administración del Ordenamiento del Suelo Rural - CSAOSR, y las entidades con competencia en el tema, presentan este informe que busca integrar elementos que den cuenta de los avances en materia de formulación e implementación de políticas y planes que incidan en el ordenamiento del suelo rural en Colombia, construido de forma conjunta.

² Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

CAPÍTULO I - Estado actual del suelo rural: diagnóstico físico territorial que describe las condiciones actuales del suelo rural en Colombia

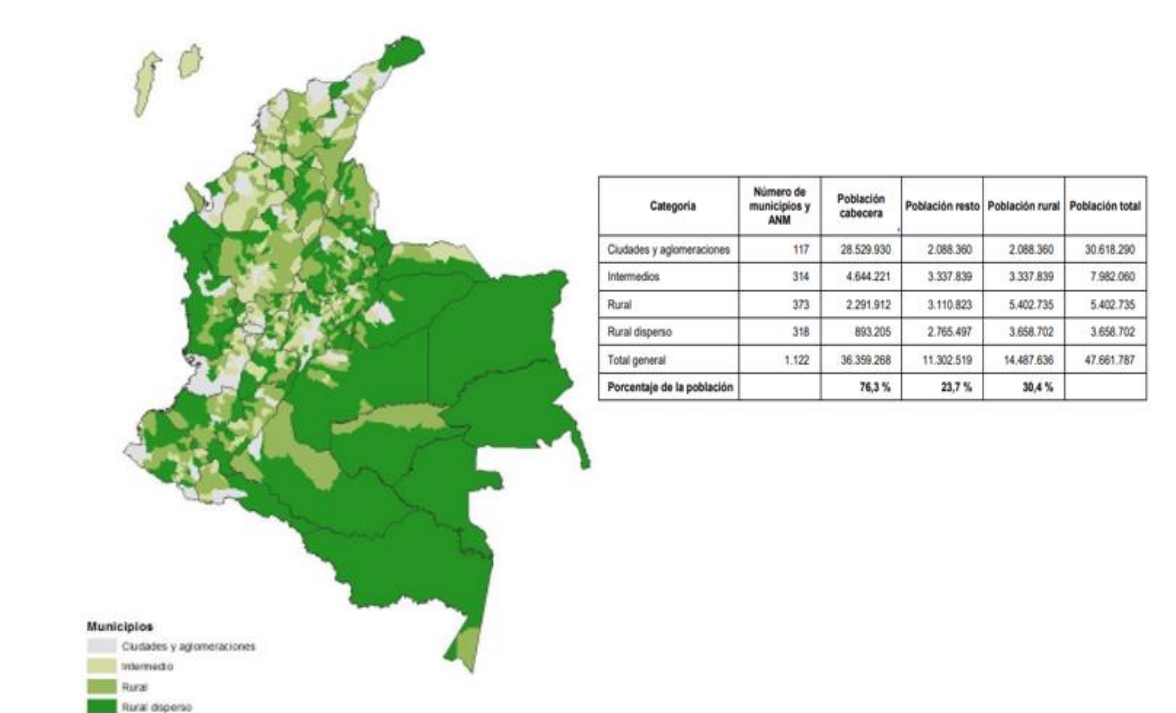
1.1 Contexto y estado actual del ordenamiento del suelo rural en el país:

Población y asentamientos en el suelo rural

Según proyecciones de población hechas por el DANE, en 2021 la población total³ del país es de 51.049.498 personas, de las cuales el 23,8% (12.150.647) viven en centros poblados y rural disperso, el restante 76.2% (38.898.851) viven en las cabeceras municipales. Asimismo, la población en centros poblados y rural disperso ha pasado de 24,5% en 2018 a 23,8% en 2021. Es decir, proporcionalmente las personas que viven en centros poblados y rural disperso han disminuido en 0.7% en 3 años.

En lo que respecta a territorios rurales, cabe anotar que el 84,7 % del territorio continental colombiano está conformado por municipios rurales dispersos (ver Ilustración 1).g

Ilustración 1 Resultados de la clasificación de la ruralidad, 2014



Fuente. Departamento Nacional de Planeación, DDRS en el marco de la Misión para la Transformación del Campo

³ Proyecciones de población calculadas con base en los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2018. Tomado de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>



La población rural no se encuentra asentada en un territorio homogéneo, ni totalmente opuesto al urbano; sino que al interior de este se presentan diferentes dinámicas territoriales que son claves de entender y tener en cuenta, con el fin de que el Estado logre actuar acertadamente.

Organización espacial rural

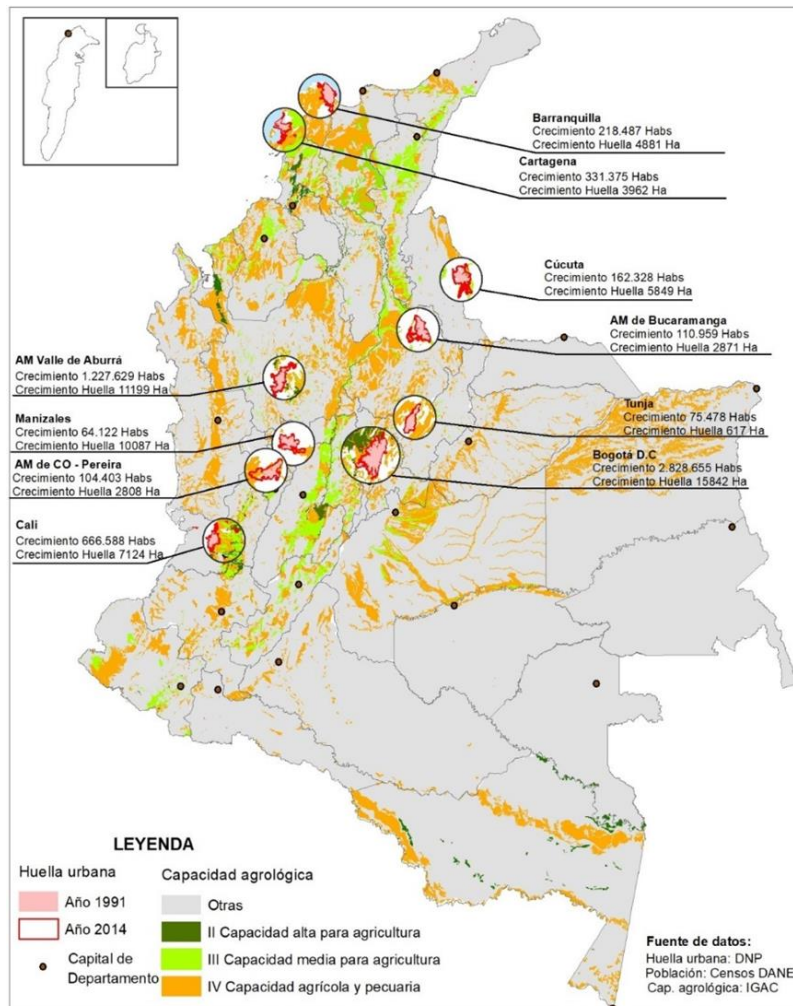
El país presenta un patrón disperso que ocupa la mayor parte del territorio nacional y se manifiesta desde zonas relativamente desarrolladas y con una fuerte articulación con las ciudades grandes e intermedias, hasta otras con precarias condiciones de desarrollo, ubicadas generalmente en las regiones más apartadas del país. También se observan extensiones de territorio donde predominan las grandes propiedades (mayoritarias, en términos de extensión territorial), hasta otras donde se asientan pequeños productores e incluso minifundistas. En algunas de las primeras existe una agricultura empresarial bien desarrollada y en otras domina la ganadería con formas de producción que en muchos casos siguen siendo tradicionales. El uso ineficiente del suelo se cruza en varias zonas rurales del país, aparejado con una informalidad en materia de propiedad de la tierra (Ocampo, 2014).

La planeación del área rural presenta conflictos en el uso, de acuerdo con su potencial y su papel como abastecedoras de alimentos de las ciudades, observándose que la producción se aleja cada vez más de las zonas urbanas principales. Especialmente, se observa que las zonas rurales cercanas a las ciudades se han convertido en lugares para el desarrollo de conjuntos residenciales y establecimientos industriales, comerciales y de servicios (de todo tipo) en bajas densidades, o áreas sin un uso productivo, cuyos costos del suelo impiden el desarrollo agropecuario (Misión sistema de ciudades, 2014).

Crecimiento de huella urbana sobre áreas de valor agrológico

Para 2015, las regiones urbanizadas ocuparon un área no mayor a 416.800 hectáreas, equivalente a un 0,37 % del territorio nacional, cifra que parece insignificante. Sin embargo, las relaciones que se presentan en las áreas urbanas generan una dinámica más allá de los perímetros de servicios de los centros urbanos, con consecuencias de diverso tipo sobre las áreas rurales. (UPRA, 2015).

Ilustración 2 Crecimiento poblacional y de huella urbana (1991-2014) sobre suelos según capacidad agrícola tipo 2, 3 y 4



Fuente. DNP, 2021. ST-COT. Con base información IGAC (capacidad agrícola) y Atlas de expansión urbana para Colombia 1991 – 2014 (NYU, 2017)

Es preciso anotar que el aumento en los precios del suelo en los alrededores de las ciudades y vías de comunicación conlleva a que las zonas rurales ubicadas en esas áreas dejen de ser productivas ante la posibilidad de convertirse en zonas urbanas. A lo anterior, se suma que la tributación actual sobre la tierra rural representa un desincentivo para el uso adecuado del suelo, porque los tributos establecidos castigan a quien haga mejoras importantes en las zonas agrícolas. Se requiere fortalecer los lineamientos para el desarrollo de estas zonas, que tenga presente el crecimiento urbano mientras promueve el uso agrícola en espacios adecuados, evitando los problemas que se generan en la relación conflictiva entre campo y ciudad (Misión sistema de ciudades, 2014). Así mismo, es necesario establecer un sistema de impuesto predial progresivo para los predios rurales, de acuerdo con los compromisos establecidos en el Acuerdo Final.

En línea con lo anterior, al comparar las zonas ocupadas o “áreas artificializadas”⁴ sobre las clases agrológicas II y III, entre los años 2000 y el 2012 se ocuparon 16.841,3 ha de suelo productivo agropecuario; lo que demuestra que, producto del insuficiente planeamiento y/o ordenamiento territorial, el país pierde los mejores suelos agropecuarios.

Tabla 1 Zonas ocupadas y áreas artificiadadas

Clase Agrológica	Área (ha)	Áreas Artificializadas (ha) 2002	Áreas Artificializadas (ha) 2012	Diferencia de Áreas Artificializadas (ha) 2002- 2012
II	690.107,8	6.647,0	14.424,5	7.777,6
III	2.247.138,8	17.965,2	27.029,0	9.063,7
Total	2.937.246,6	24.612,2	41.453,5	16.841,3

Fuente: Análisis UPRA con base en información IDEAM (2014, 2018) y DANE

Tenencia de la tierra:

En las áreas rurales del país, la tierra se ha ocupado en gran medida de forma espontánea por los particulares y son variadas las formas de tenencia de la tierra, siendo esto impulsado por la falta de administración, control y monitoreo del Estado. Como resultado de esta situación, se presentan situaciones de fraccionamiento antieconómico, concentración de la propiedad e informalidad en la tenencia de la tierra. Adicionalmente, los campesinos, al carecer de títulos de propiedad, se encuentran excluidos de programas, créditos, subsidios u ofertas estatales, que son únicamente aplicables a los propietarios de predios rurales.

Del informe de la UPRA “Informalidad de la tenencia de la tierra en Colombia 2019” se concluye que Colombia contaba con un 52,7% de informalidad en la tenencia de la tierra. De los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 175 presentan entre el 75 y el 100 %, 497 municipios entre el 50 y el 75%, 351 entre el 25 y el 50% y 79 entre el 0 y el 25% (UPRA, 2019).

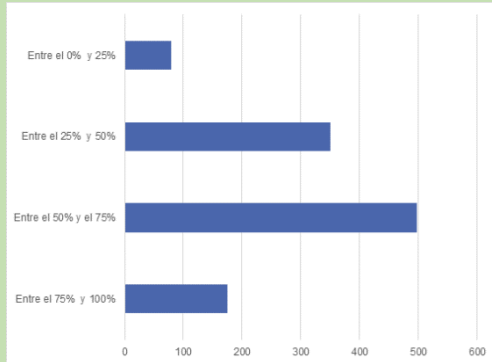
Aproximadamente el 78% de la informalidad en todo el territorio nacional se encuentra concentrada en 10 departamentos. De menor a mayor participación están: Huila (3,16%), Córdoba (3,53%), Valle del Cauca (4,69%), Tolima (5,04%), Santander (5,12%), Cauca (7,9%), Nariño (9,2%), Cundinamarca (11,95%), Antioquia (11,96%) y Boyacá (15,32%).

⁴En términos de la metodología de CORINE Land Cover, se realizaron los cálculos considerando las siguientes áreas artificializadas: 1.1 zona urbanizada, 1.2 zonas industriales o comerciales y redes de comunicación, 1.3. Zonas de extracción mineras y escombreras, 1.4 zonas artificializadas, no agrícolas.

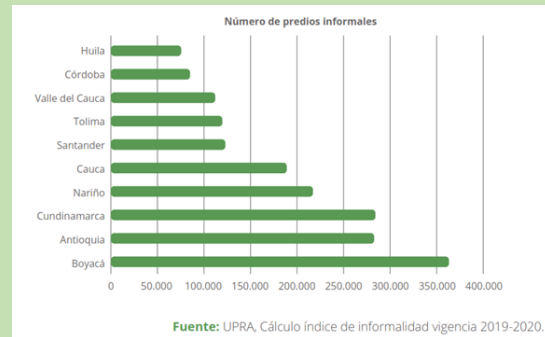
Ilustración 3 Formalidad de la Tierra en Colombia

Informalidad de la Tierra en Colombia

Porcentaje de informalidad



Mayor incidencia en el porcentaje del índice de informalidad nacional



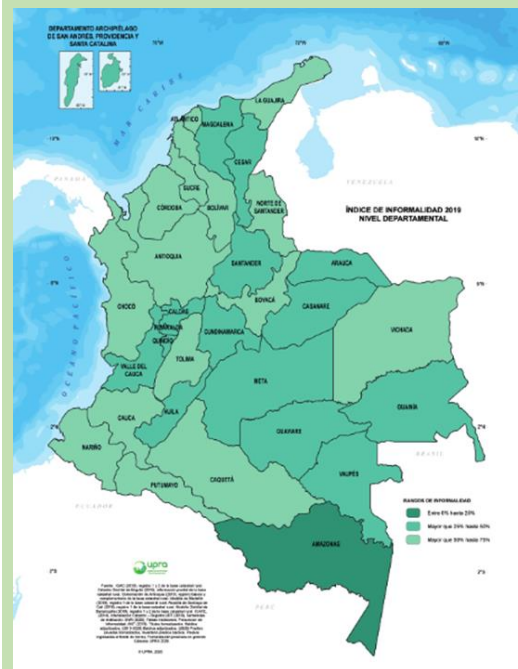
Fuente: UPRA, Cálculo índice de informalidad vigencia 2019-2020.

Índice de informalidad por departamento

Número	Departamento	% de informalidad	Predios presuntamente informales	% de participación
1	Amazonas	16,25	189	0,01
2	Antioquia	51,06	282.819	11,96
3	Arauca	43,27	10.938	0,46
4	Atlántico	51,27	30.001	1,27
5	Bolívar	51,83	41.473	1,75
6	Boyacá	63,36	362.408	15,32
7	Caldas	45,38	44.160	1,87
8	Caquetá	58,69	33.463	1,41
9	Casanare	46,03	32.758	1,39
10	Cauca	66,46	186.912	7,90
11	Cesar	47,43	26.593	1,12
12	Chocó	57,53	5.746	0,24
13	Córdoba	59,02	83.481	3,53
14	Cundinamarca	41,49	282.706	11,95
15	Guainía	36,76	75	0,00
16	Guajira	64,27	13.426	0,57
17	Guaviare	32,34	2.072	0,09
18	Huila	47,35	74.731	3,16
19	Magdalena	45,81	38.098	1,61
20	Meta	45,10	61.522	2,60
21	Nariño	67,91	217.464	9,20
22	Norte de Santander	58,79	66.470	2,81
23	Putumayo	61,41	34.600	1,46
24	Quindío	27,85	6.402	0,27
25	Risaralda	40,34	30.702	1,30
26	San Andrés	44,62	6.488	0,27
27	Santander	47,21	121.040	5,12
28	Sucre	52,12	32.924	1,39
29	Tolima	57,37	119.108	5,04
30	Valle del Cauca	42,96	110.843	4,69
31	Vaupés	39,29	99	0,00
32	Vichada	66,84	5.300	0,22
TOTAL			2.365.011	100

Fuente: UPRA, Cálculo índice de informalidad vigencia 2019-2020.

Mapa de índice de informalidad por departamento



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

Por otra parte, respecto a la **desigualdad en la distribución de las tierras rurales**, se evidencian dos extremos: según datos de 2018, el 10 % de los propietarios o poseedores que menos tierra tenían, ocupaban el 0,05 % del área que deberían ocupar en un escenario de igualdad; y el 10% de los propietarios o poseedores que más tierra tenían, ocupaban 7,07 veces más área de la que ocuparían en un escenario de igualdad. (UPRA).

En cuanto al **fraccionamiento**, con base en información de 2018, se identificó que, de 2.273.341 predios privados con destinos agropecuarios dentro de la frontera agrícola, el 81,89 % se encontraba por debajo de la extensión de la UAF. Los departamentos que cuentan con los porcentajes más altos de predios por debajo de la UAF son Amazonas, Nariño, Boyacá, Putumayo y Huila. (UPRA, Distribución de la propiedad rural en Colombia 2018). Adicionalmente, con base en información de 2014, se identificaron 3.521.771 predios; de estos, el 82,67 % se encontraba por debajo de la extensión de la UAF. Los departamentos que cuentan con los porcentajes más altos de predios por debajo de la UAF son Nariño, Boyacá, Huila, Putumayo, Amazonas y Sucre. (UPRA, 2015 Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia).

Por otra parte, respecto al **acaparamiento de tierras**, se evidencian dos extremos: según datos de 2015, el 10% de los propietarios o poseedores que menos tierra tenían, ocupaban el 0,37% del área que deberían ocupar en un escenario de igualdad; y el 10% de los propietarios o poseedores que más tierra tenían, ocupaban 6,973 veces más área de la que ocuparían en un escenario de absoluta igualdad. (UPRA, 2015).

1.2 Principales avances en la implementación de Catastro Multipropósito

Los avances en esta Política se han enmarcado en tres aspectos centrales para el desarrollo de la política: a) adecuación normativa e institucional, b) desarrollo tecnológicos y c) levantamiento de la información.

a) Avances normativos-institucionales

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, se consolida la nueva visión de la Política de Catastro Multipropósito, pues dentro de sus disposiciones se encuentra, establecer el catastro como un **servicio público** bajo un modelo efectivo de descentralización en el que las entidades territoriales puedan gestionar sus propios catastros y se constituye un esquema de regulación, inspección, vigilancia y control (IVC) que garantice la calidad en la prestación del servicio.

Gestión Catastral con enfoque multipropósito

Dentro de esta nueva política, se consolida una estrategia efectiva de descentralización a los territorios, en donde un municipio podrá habilitarse como gestor catastral y prestar sus servicios en cualquier parte del país, lo que conlleva a generar una oferta mucho más amplia y competitiva de prestadores del servicio público. Es por eso, que el Gobierno Nacional, a través del Decreto 1983 de 2019 reglamentó parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019, frente a las condiciones, requisitos, procedimientos y los tiempos necesarios para la habilitación de municipios, departamentos y esquemas asociativos territoriales como gestores catastrales, así como los requisitos de idoneidad para los operadores catastrales.

Posteriormente, mediante el Decreto 148 de 2020 se establecen las disposiciones generales de catastro como servicio público, se describen los procedimientos de enfoque multipropósito y se desarrollan los aspectos relacionados con las funciones de inspección, vigilancia y control a cargo de la SNR. La expedición del Decreto 148 representa el marco regulatorio para la gestión catastral en el País. Así pues, este nuevo catastro se caracteriza por su apertura a nuevas metodologías y

tecnologías de punta para el desarrollo de sus procedimientos. Con la expedición de estos dos Decretos se establece el marco reglamentario bajo el cual se está profiriendo todas las reglamentaciones por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) sobre el servicio público catastral.

La implementación de la Política de Catastro Multipropósito ha requerido la construcción de un marco político y normativo que inició en noviembre de 2018 con la publicación del documento CONPES 3951⁵, permitiendo iniciar la ejecución de las operaciones de crédito para la financiación de la política.

Con el fin de aportar al uso eficiente del territorio y la productividad en áreas rurales, el país formuló el Documento CONPES 3958 de 2019 “Estrategia para la Implementación de la Política Pública de Catastro Multipropósito”, cuyo objetivo se centra en contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información.

Así mismo, contando con la expedición del Decreto 148 de 2020, por medio del cual se reglamentaron parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019, y con fundamento en el principio de coordinación y colaboración armónica establecido en el artículo 6 de la Ley 489 de 1998, se profirió la Resolución Conjunta IGAC No. 1101 SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020, en adelante Resolución Conjunta, por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias, tomando como antecedente la Resolución Conjunta SNR 1732 IGAC 221 del 21 de febrero de 2018, modificada por la Resolución Conjunta SNR 5204 IGAC 479 del 23 de abril de 2019.

De igual manera, mediante el Decreto 846 del 29 de julio de 2021 se modificó la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, de acuerdo con las nuevas competencias y roles asignados por la Ley 1955 de 2019, como máxima autoridad catastral y como gestor catastral por excepción del servicio público de catastro en ausencia de gestores catastrales habilitados para determinados territorios.

En tal sentido, se cumplió con una de las estrategias determinadas a partir del 07 de agosto de 2018, frente al fortalecimiento de la institucionalidad catastral, cuyos logros al interior de la Dirección de Gestión Catastral se traducen en la creación de líneas de trabajo especializadas, tal como el establecimiento del equipo interno de trabajo especializado mediante Resolución Conjunta de procedimientos catastrales con efectos registrales, contando con personal jurídico y técnico del cual se destacan hasta la fecha las siguientes actividades logradas:

- Socialización de la Resolución Conjunta IGAC No. 1101 SNR No. 11344 del 31 de diciembre de 2020 al interior del IGAC.

⁵ Concepto favorable a la nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD 150 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar parcialmente el programa para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano

- Capacitaciones realizadas de manera conjunta con la Superintendencia de Notariado y Registro frente a la aplicación de la Resolución Conjunta, a distintos gestores catastrales habilitados tales como, la Gobernación de Valle del Cauca, Catastro Antioquia, el Municipio de Fusagasugá y el Municipio de Cúcuta.
- Capacitaciones solicitadas por el equipo de trabajo de diálogo social dirigidas distintas comunidades étnicas.
- Capacitaciones realizadas a las Gerencias de Proyectos de Cooperación Internacional.
- Apoyo y acompañamiento técnico y jurídico a las distintas Direcciones Territoriales del Instituto, que se encuentran adelantando procedimientos catastrales con efectos registrales.
- Impulso y acompañamiento a las solicitudes de procedimientos catastrales con efectos registrales, realizadas por la Agencia Nacional de Tierras con ocasión a los predios con solicitud de compra por distintas comunidades étnicas.
- Impulso y acompañamiento a las solicitudes de procedimientos catastrales con efectos registrales, realizadas por la Agencia para la Reincorporación y la Normalización, con ocasión a los predios adquiridos para los Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR).
- Atención personalizada de manera presencial, virtual y escrita a los peticionarios que presentan requerimientos relacionados con la aplicación de la Resolución Conjunta.
- Adecuación y modificación del procedimiento interno del Instituto, para la aplicación correcta y eficaz de los trámites establecidos por la Resolución Conjunta, con ocasión a los documentos y actividades del Sistema de Gestión Integrado.

En consecuencia, frente a la ausencia de directrices internas que permitieran la eficiente aplicabilidad de los procedimientos catastrales con efectos registrales determinados por la Resolución Conjunta, desde la Dirección de Gestión Catastral se evidenció la necesidad de determinar su organización a través de líneas de trabajo especializado que hicieran frente a la sensibilización y socialización de la importancia de adoptar las disposiciones indicadas por la Resolución, en cuyos procesos el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante sus Direcciones Territoriales es gestor catastral.

Por lo tanto, la consolidación de un grupo de trabajo interno dedicado exclusivamente a atender las dudas y requerimientos allegados tanto por particulares, como por las distintas Direcciones Territoriales sobre los trámites de la Resolución Conjunta, permitió el cumplimiento de los logros enunciados anteriormente, de manera que progresivamente el IGAC como máxima autoridad catastral y gestor catastral por excepción fortalecerá la ejecución de las actividades, tareas y el cumplimiento de requisitos de los procedimientos catastrales con efectos registrales, que conlleven a la eficiencia en la aplicación de la Resolución Conjunta y a la reducción de tiempos de los trámites desde su inicio hasta su finalización, satisfaciendo las necesidades de los particulares y la debida coherencia entre la información física y jurídica de los predios.

En esa línea, se presenta a continuación los ajustes normativos realizados en el Instituto:

- Expedición de la segunda actualización de la circular interinstitucional IGAC Unidad de Restitución de Tierras en relación con las actuaciones de los Gestores Catastrales en las distintas etapas del Proceso de Restitución de Tierras reglamentado en la Ley 1448 de 2011, la cual fue expedida en 2013 y había tenido una primera actualización en 2015.

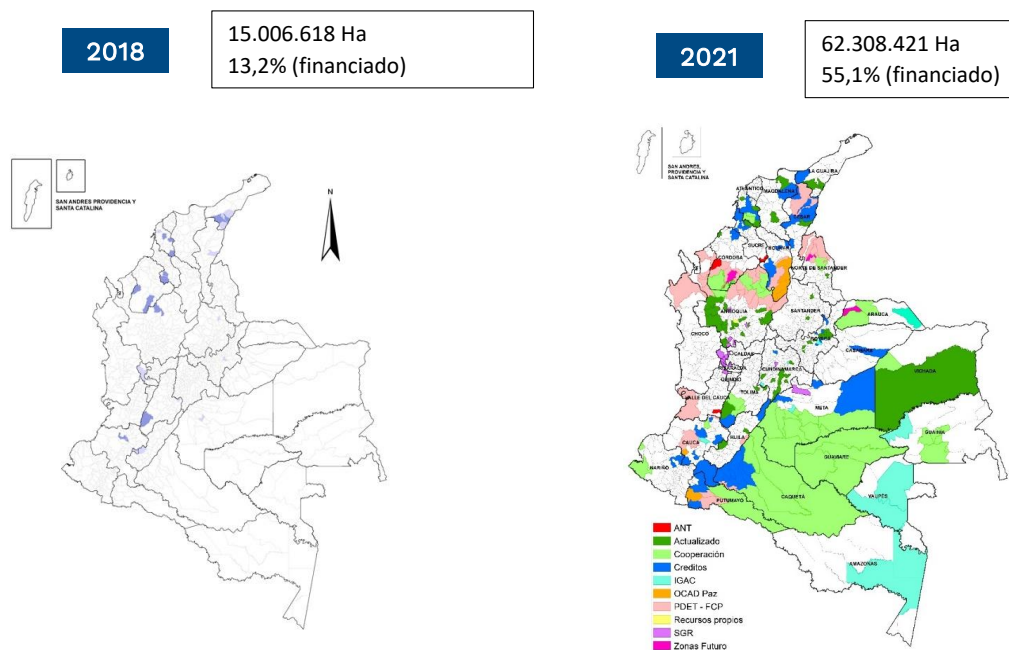


- Expedición de la Resolución 945 de agosto 1° de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para la inscripción de la información catastral producto de la conformación del Catastro Multipropósito”.
- Expedición de la Resolución 388 de 13 abril de 2020 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.
- Expedición de la Resolución 471 de 14 mayo de 2020 “Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”.
- Expedición de la Resolución conjunta SNR No. 4218 - IGAC No. 499 de 2020 “Por la cual se adopta el Modelo Extendido de Catastro Registro del Modelo LADM_CO”.
- Expedición de la Resolución 509 de 1° de junio de 2020 “Por la cual se modifica el párrafo del artículo 1°, el artículo 8° y los anexos 1° y 3° de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.
- Expedición de la Resolución 789 de 08 de septiembre de 2020 “Por la cual se establecen los criterios básicos de atención al ciudadano, de calidad del servicio, de protección al usuario, de interoperabilidad tecnológica, de reporte de información en el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), de gestión documental y regula el proceso de empalme”.
- Expedición de la Resolución 1100 de 10 de agosto de 2020 “Por medio de la cual se asigna el prefijo del Código Homologado de Identificación Predial (CH) por municipio y se realiza la entrega de las series del Código Homologado de Identificación Predial (CH) a los Gestores Catastrales”.
- Expedición de la Resolución 1149 de 2021, “Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito”, esta resolución derogó la Resolución 70 de 2011 y se ajusta a lo reglamentado en materia de catastro por la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 1170 de 2015 y 148 de 2020, antes de su publicación tuvo el aval del Comité Técnico Asesor para la Gestión Catastral reglamentado por el Decreto 148 de 2020 en julio de 2021 y adicionalmente fue publicada para comentarios por parte de la ciudadanía entre el 9 al 30 de julio.
- Expedición de la Resolución 333 de junio 8 de 2021 “Por la cual se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR, como insumo para viabilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET”.
- Expedición de la Resolución 1620 de 25 de agosto de 2021 “Por la cual se modifica el Anexo 1 de la Resolución No. 1100 del 10 de agosto de 2021 “Por medio de la cual se asigna el prefijo del Código Homologado de Identificación Predial (CH) por municipio y se realiza la entrega de las series del Código Homologado de Identificación Predial (CH) a los Gestores Catastrales”.
- Expedición de la Circular interna del 8 de noviembre de 2021 “Emisión de la Resolución de cierre del proceso de actualización catastral y su consecuente orden de renovación de la inscripción en el catastro”.
- Expedición de la Circular interna del 8 de noviembre de 2021 “Lineamientos generales para adelantar algunas etapas propias del proceso de intervención en los territorios de propiedad colectiva de las comunidades indígenas y comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras”.

Por otro lado, en cumplimiento del artículo 2.2.2.1.7 del Decreto 148 de 2020, el DANE expide la resolución número 367⁶ del 26 de marzo de 2021, mediante la cual se designan los miembros expertos nacionales e internacionales conformando la Instancia Técnica Asesora para la Regulación de la Gestión Catastral que permite verificar la idoneidad de las propuestas de regulación que presenta el IGAC en su función de máxima autoridad catastral del país.

En cuanto al financiamiento de la actualización catastral a lo largo del país, se lograron importantes avances desde el estado inicial en el 2018, logrando contar con el 55% del territorio nacional financiado con recursos para la actualización catastral a diciembre de 2021 (ver **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**), avance que se ha logrado en gran parte gracias al concurso de la Cooperación interinstitucional. Por consiguiente, asegurar la financiación de la actualización catastral en todo el territorio nacional debe ser una tarea primordial para el próximo gobierno.

Ilustración 4 Avance financiamiento para la actualización catastral 2018 - 2021



* Número total de municipios proyectados por fuente o estrategia de financiamiento (incluye zonas a intervenir parcialmente en municipios y ANM).

Fuente: DNP (2021)

⁶ "Por la cual se designan los miembros expertos nacionales e internacionales del comité técnico asesor para la gestión catastral"

Inspección Vigilancia y Control a la Gestión Catastral

La asignación de funciones de inspección, vigilancia y control a la gestión catastral por la Ley 1955 de 2019 es tal vez uno de los mayores retos en la implementación de la política, esto no solo por ausencia de un ejercicio similar, sino por la responsabilidad que implica al respecto de la prestación continua del servicio y su cobertura, al igual que el cumplimiento del régimen jurídico catastral durante su prestación, es decir, que va más allá de la cobertura del servicio e implica la verificación del cumplimiento de las normas en todas sus dimensiones.

Para ello la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR ha diseñado un modelo de supervisión con enfoque a riesgos, a partir de la individualización de los sujetos de control, la realización de visitas generales y especiales a los Gestores y Operadores Catastrales, con el fin de identificar los riesgos potenciales para la prestación del servicio. Así mismo, ha trabajado en la expedición de circulares e instrucciones administrativas orientadas a la interpretación del régimen jurídico aplicable a la gestión catastral.

Lo anterior, a partir no solo del fortalecimiento del equipo interdisciplinario, responsable de esta labor al interior de la SNR, sino del desarrollo de cinco (5) líneas de acción, en torno a la inspección, vigilancia y control a la Gestión Catastral, que son: i) Visitas Generales y especiales a Gestores y Operadores; ii) Mesas de seguimiento, socialización y alertas tempranas; iii) Requerimientos de información; iv) Orientación a través de Instrucciones y circulares y v) Actuaciones administrativas sancionatorias.

b) Avances en desarrollos tecnológicos

Es imposible consolidar la política de catastro multipropósito sin el desarrollo paralelo de sistemas de información y de la interoperabilidad de estos.

El principal sistema de información de la política de catastro multipropósito es el Repositorio de Datos Maestro (RDM). Este ofrecerá los servicios para establecer y mantener la información de catastro-registro, constituyéndose en la única fuente de información en esta materia. Este sistema se encuentra en fase de desarrollo por parte del IGAC, proyectando que su fase de implementación será el último trimestre de 2022. Para apoyar este proceso de transición implementación del sistema, el IGAC ha provisto un sistema de transición como un punto único entrega y recibo de información de los gestores catastrales. Y el SINIC – Exprés, como una primera victoria para la consolidación de la base de datos nacional del catastro de todos los gestores habilitados, que permite la recolección, el almacenamiento y consulta de la información que se levante para el seguimiento y suministro de información para su posterior análisis. Todos estos desarrollos se han realizado gracias a la adopción del Modelo de Dominio de Administración de Tierras para Colombia (LADM_COL), que tiene por objetivo proveer una base extensible para el desarrollo de los sistemas de administración de tierras eficientes y efectivos y es la definición de la arquitectura de datos que se debe usar para poder acceder a la información del RDM. Estos desarrollos han sido posibles gracias al apoyo de la cooperación internacional mediante el Programa Suizo de Cooperación Económica, financiado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza (SECO).

En este punto se destaca la elaboración y aprobación del CONPES de Declaración de Importancia Estratégica en septiembre de 2021 de los proyectos de inversión, *actualización y gestión catastral*

nacional (del IGAC), e *Implementación del sistema nacional catastral multipropósito* (del DNP), para garantizar la consolidación de la transformación tecnológica soporte del desarrollo de la Política Pública de Catastro Multipropósito que permite avanzar en el fortalecimiento de la administración del territorio y en el ordenamiento social de la propiedad.

Modernización del sistema registral con base en el fortalecimiento tecnológico

Para dar respuesta a los requerimientos de la implementación de la Política de Catastro Multipropósito, fue necesario para la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR realizar la adaptación de su sistema de información misional al Repositorio de Datos Maestros (RDM) de catastro-registro bajo la estructura LADM-COL, de tal forma que se lograra la interoperabilidad de la información registral con la información catastral del país, proporcionando información sensible sobre los actos jurídicos que se realizan sobre los bienes inmuebles a nivel nacional y sobre los aspectos físicos y geográficos de los mismos, considerando las restricciones, responsabilidades y derechos, con el fin de facilitar la consulta oportuna de la información a los distintos interesados en el tema.

Así mismo, la Superintendencia de Notariado y Registro ha desarrollado diversos mecanismos tecnológicos en aras de mejorar los siguientes servicios:

1. **Notarias Digitales:** Iniciativa liderada por la SNR y las notarías del país que en cumplimiento a la estrategia de gobierno digital permite a los ciudadanos la realización de trámites notariales de forma virtual y cero papel interactuando con la SNR, bancos y entidades del orden territorial.
2. **Radicación Electrónica:** Es un servicio ofrecido por las notarías y la SNR para radicación de trámites de transferencia de dominio que hacen los ciudadanos en las notarías, se integra con pagos electrónicos de derechos notariales y registrales facilitando la radicación en línea en las ORIPS y la simplificación de trámites y cero papel.
3. **Turnos Digitales en las ORIP**
4. **Desarrollo e implementación del repositorio único de información IGAC-SNR**
5. **Migración de oficinas del sistema FOLIO al sistema de información registral -SIR:** Iniciativa liderada por la SNR para la migración de las oficinas FOLIO a SIR.
6. **Adaptación de Sistemas Misionales,** con la inclusión de nuevas variables en los procesos registrales, en donde se adicionaron los campos: **NUPRE (Número Predial Registral):** Mediante el cual se identificarán los predios con el número único en los sistemas registral y catastral; **Área de terreno:** Será un campo numérico que permitirá realizar controles de segregación y agregación, además de poder generarse los informes de área actualizada en el país; **Área privada:** Será un campo numérico que permitirá identificar el área privada de los inmuebles; **Área construida:** Será un campo numérico que permitirá identificar el área construida de los inmuebles; **Persona Natural y Persona Jurídica:** Con el fin de identificar los tipos de personas de conformidad al modelo LADM; **Sexo:** El sistema permitirá identificar el sexo (femenino – masculino), con el fin de aplicar los requerimientos de enfoque de género a nivel mundial.
7. **Interoperabilidad SNR – Gestores:** para la interoperabilidad de la información registral, mediante el análisis, diseño y desarrollo de cuatro (4) servicios: i) Consulta de Propietarios Segregados; ii) Actualización de información Catastral (NUPRE), Numero predial nuevo, Nuevo Predial antiguo, Dirección, Avalúo); iii) Consulta de novedades masivas (por rango de fecha); iv) Consulta uno a uno de información registral de acuerdo con diferentes criterios de

búsqueda - NUPRE, Matricula inmobiliaria, Número Predial Antiguo, Número Predial Nuevo (basado en el modelo de aplicación de intercambio catastro y registro V1.0 definidos en el estándar LADM_COL). A la fecha se ha hecho la interoperabilidad bajo el estándar X-ROAD con el IGAC, ANT y están en proceso la alcaldía de Medellín, AMCO y Soacha.

8. Disposición de información: Respecto a la disposición de la información jurídica predial de las bases de datos registrales, un primer paso consiste en aumentar la interrelación entre los folios de matrículas inmobiliarias y números catastrales, como paso fundamental para la correcta identificación de los bienes inmuebles del país, desde el ámbito jurídico y físico. Para esto, la SNR ha suscrito doce (12) convenios con gestores catastrales, con el fin de mantener actualizada la información registro-catastro, realizando la interrelación sobre **2.777.179** predios. Así mismo, se ha trabajado conjuntamente entre la SNR y el IGAC para la expedición de normas tendientes a eliminar la disparidad de la información física de los bienes inmuebles en las bases de datos registrales y catastrales del país, para poder consolidar la seguridad en la tenencia de la propiedad, contribuir al fortalecimiento fiscal y al ordenamiento territorial, realizando la capacitación a registradores en la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, lo que se ha venido efectuando en las 195 oficinas de registro -ORIP a nivel nacional, en el marco de los programas de capacitación de la SNR.

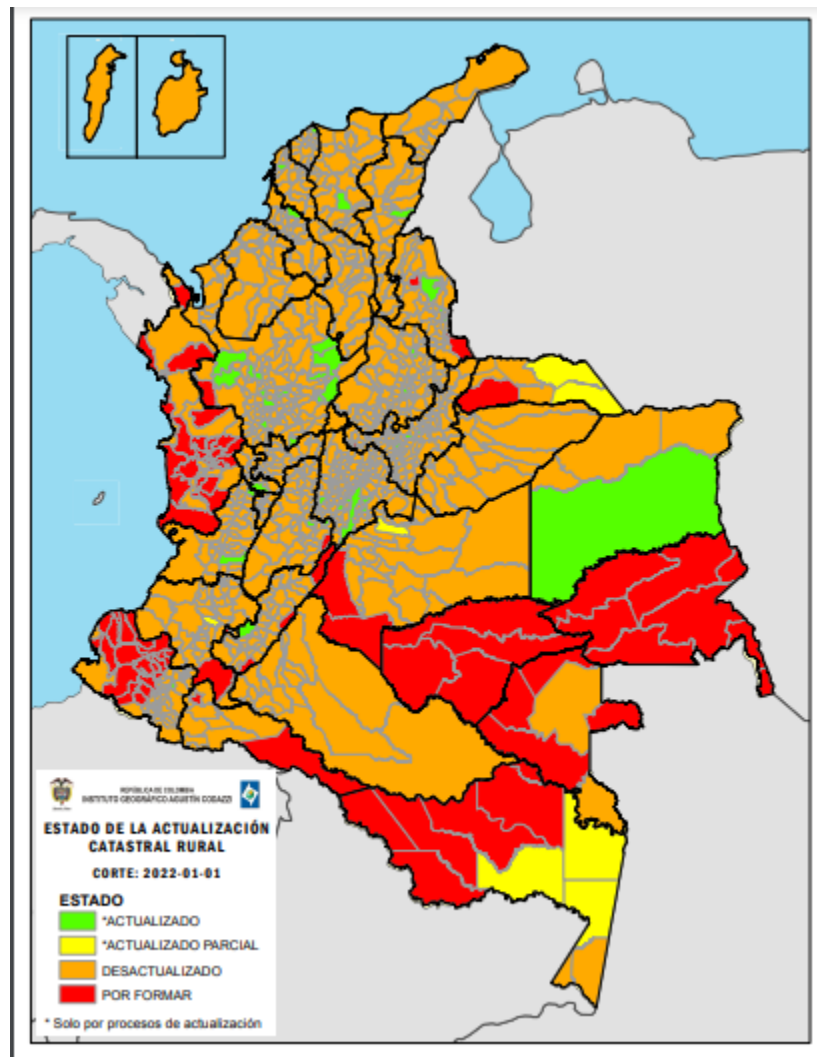
Ahora bien, con la finalidad de brindar una mayor seguridad jurídica de los bienes inmuebles y aumentar los casos exitosos de interrelación de la información registral y catastral, se adelantó la depuración de secuenciales o número de identificación de los propietarios inscritos en los folios de matrículas inmobiliarias, sobre **9.768.262** en las ORIP del país.

Adicionalmente, para brindar una mayor seguridad jurídica de los bienes inmuebles, la SNR ha realizado la migración de la información jurídica de los bienes inmuebles contenidas en los libros de antiguo sistema al sistema de registro actual, en pro de contribuir a la identificación física y jurídica de los predios, para lo cual se ha realizado el análisis sobre **453.150** registro en libros de antiguo sistema, haciendo la apertura de **18.541** folios de matrículas haciendo la incorporación de estos bienes al tráfico inmobiliario del país.

c) Estado catastral en zona rural con corte a diciembre 2021

Durante el 2021 se realizó intervención con procesos de actualización catastral en la zona rural (parcial o total) de 13 municipios:

Ilustración 5 Estado de Actualización Catastral Rural



*Sólo refleja el área actualizada por procesos de actualización catastral, no incluye conservación

Fuente. IGAC, diciembre 2021

Tabla 2 Estado catastral en zona rural con corte a diciembre 2021

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	GESTOR CATASTRAL	ESTADO RURAL
CAUCA	POPAYÁN	IGAC	Actualización parcial
CUNDINAMARCA	FUSAGASUGÁ	FUSAGASUGÁ	Actualizado
CUNDINAMARCA	GACHANCIPÁ	IGAC	Actualización parcial
META	VILLAVICENCIO	IGAC	Actualización parcial
RISARALDA	PEREIRA	AMCO	Actualizado



RISARALDA	DOSQUEBRADAS	AMCO	Actualizado
VALLE DEL CAUCA	PALMIRA	CATASTRO DISTRITAL	Actualizado
AMAZONAS	LA PEDRERA	IGAC	Actualización parcial
AMAZONAS	PUERTO ARICA	IGAC	Actualización parcial
AMAZONAS	TARAPACÁ	IGAC	Actualización parcial
ANTIOQUIA	BARBOSA	METROPOL	Actualizado
ANTIOQUIA	SAN JERONIMO	CATASTRO ANTIOQUIA	Actualizado
ANTIOQUIA	MEDELLÍN	CATASTRO MEDELLÍN	Actualizado

Fuente. Estadísticas catastrales IGAC

A diciembre 2021, el 29,78% del área geográfica de la zona rural se encuentra sin formar y el 61,37% se encuentra desactualizada catastralmente. Por consiguiente, aún continúa un reto importante para el país para completar la formación y actualización catastral en la zona rural.

Ahora bien, se destaca que a diciembre 2021 habían sido habilitados 34 gestores catastrales, lo cual permite ampliar las posibilidades para la actualización catastral en todo el territorio nacional, así como el uso y explotación directa de esta información por parte de las administraciones territoriales.



Fuente, IGAC. Diciembre 2021

La actualización catastral es fundamental no solamente para fortalecer las finanzas públicas territoriales, sino para fortalecer de forma integral la administración del territorio y es insumo fundamental para los procesos de titulación de la propiedad.

1.3 Principales avances en coordinación y articulación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural

Posterior a la adopción del Acuerdo de Paz, se han implementado estrategias dentro de las que se destacan: los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, el Plan para la Zonificación Ambiental, la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural⁷, el Ordenamiento Productivo y el Catastro Multipropósito. Todas estas iniciativas han impulsado la coordinación multisectorial y la articulación y desarrollo de políticas públicas orientadas al desarrollo del suelo rural.

Como parte de la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz, se aborda además el acceso y uso a las tierras improductivas, la formalización de la propiedad, las medidas para la consolidación de frontera agrícola y la protección de zonas de reserva, el acceso y el uso ambientalmente adecuado de la tierra como base de la sostenibilidad ambiental del desarrollo territorial. Con base en ello, se actualizó la frontera agrícola nacional (se desarrolla a profundidad en el siguiente capítulo), se crearon instrumentos de implementación, destacándose entre otros: El Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el Plan de Formalización Masiva de la Pequeña y Mediana Propiedad Rural, el Plan para la Formalización y Actualización del Catastro e Impuesto Predial Rural y la adopción del Plan de Zonificación Ambiental para el Cierre de la Frontera Agrícola y Protección de Zonas de Reserva mediante la resolución 1608 de 2021 del MADS.

Esta actualización tuvo en cuenta los 131 contratos de derechos de uso otorgados por la Agencia Nacional de Tierras en el municipio de Tierralta- Córdoba en baldíos inadjudicables de zonas de reserva forestal de Ley 2ª. de 1959, las áreas de páramo con actividad agropecuaria anterior a junio de 2011 y los planes de ordenación forestal de seis (6) corporaciones que cumplieron los estándares de calidad (CRA, CARDIQUE, CORPOGUAVIO, CORPOBOYACÁ, CAM y CORMACARENA).

El Plan de Zonificación Ambiental – PZA, fue un compromiso derivado del Acuerdo Final de Paz, el cual fue adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mediante la Resolución 1608 del 29 de diciembre de 2021, y corresponde a un instrumento de ordenamiento ambiental para la planificación y gestión territorial, de carácter indicativo, progresivo, dinámico y participativo, que contiene una zonificación ambiental, y establece un marco estratégico y un plan de acción para armonizar y orientar el desarrollo sostenible de los municipios PDET.

Los propósitos del Plan de Zonificación Ambiental son los siguientes:

- Orientar las zonificaciones ambientales participativas en los territorios para armonizar el uso con la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental y generar insumos para la armonización y articulación de los instrumentos de planificación ambiental en los territorios.
- Generar y orientar acciones institucionales específicas para la estabilización de la frontera agrícola
- Definir lineamientos de ordenamiento ambiental territorial para la puesta en marcha de iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sostenible de los territorios y para el ordenamiento social de la propiedad.

⁷ Definida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR mediante la resolución 128 de 2017

El Plan de Acción comprende la hoja de ruta para la implementación del Plan de Zonificación Ambiental - PZA hasta el año 2031, de acuerdo con lo definido para los PDET.

En el marco de lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas y vinculadas (Agencia de Desarrollo Rural- ADR, Agencia Nacional de Tierras – ANT y Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA) participaron en la concertación y cierre técnico del PZA, con el fin de vincular el ordenamiento social de la propiedad rural con el ordenamiento ambiental, se incluyó la acción estratégica de avanzar de manera conjunta con el MADS en los lineamientos y criterios para la implementación de programas de formalización y acceso a tierras en áreas de especial interés ambiental para la estabilización de la frontera agrícola.

En este sentido, el sector se encuentra comprometido con el objetivo 1 del Plan, que es el cierre y estabilización de la Frontera Agrícola, para lo cual fueron concertadas ocho (8) categorías en tres ámbitos: Áreas de interés ambiental, Franja de estabilización y Frontera agrícola y con el objetivo prevenir e impulsar la solución a los conflictos entre vocación y usos del suelo, el sector planteó nueve (9) acciones a desarrollar durante los años 2021 y 2022, que contribuyen al cierre y estabilización de la frontera agrícola y a la articulación de los instrumentos sectoriales con los resultados del plan de zonificación ambiental.

Propuestas normativas y lineamientos

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha venido desarrollando la propuesta normativa que modifica **el capítulo 2, Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015** del sector Vivienda, Ciudad y Territorio, en lo relacionado con el ordenamiento del suelo rural. Al finalizar el 2021 se contaba con un documento consolidado que surtió la participación requerida, a fin de lograr su retroalimentación y la consideración de los diferentes sectores (se realizaron mesas técnicas con Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y UPRA).

Los principales temas trabajados desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la UPRA en la formulación de propuestas normativas y lineamientos están orientados a relevar el valor estratégico que tiene el sector y el suelo rural en el ordenamiento territorial, a partir de las definiciones de los artículos 64 y 65 de la Constitución Nacional, con el objeto de proteger la producción de alimentos y materias primas del sector agropecuario y garantizar así la seguridad alimentaria. Así mismo, se ha avanzado en la definición de lineamientos estratégicos, como respuesta a la intensa y creciente presión de la expansión urbana, la suburbanización, los cambios de uso del suelo y en general, la ocupación de suelos rurales, que tienden a transformar aceleradamente los ámbitos rurales en especial los agropecuarios, dando lugar a un continuo urbano y a nuevas ruralidades que generan conflictos de uso del suelo derivados de las dinámicas de urbanización y/o ocupación del suelo, así como en avanzar y aportar en el adecuado ordenamiento y ocupación de los suelos rurales en especial los agropecuarios.

Las propuestas incluyen:

- Importancia de la **categoría de protección** de los suelos para la producción agropecuaria.
- La jerarquía de los suelos rurales en **categorías, áreas de actividad y usos** del suelo.

- La importancia de la **Unidad Agrícola Familiar** determinada por la Agencia Nacional de Tierras en los temas de subdivisión predial.

- **Lineamientos y criterios técnicos sobre las categorías de desarrollo restringido en suelo rural** (suelos suburbanos, centros poblados y áreas destinadas a vivienda campestre). Teniendo en cuenta que el componente rural de los planes de ordenamiento territorial – POT debe velar por un uso más eficiente y adecuado del suelo, a partir de las dinámicas sociales, culturales, económicas y ambientales que se desarrollan sobre el mismo, es necesario aportar mayores criterios para la definición de estos suelos ya que en la actualidad se desarrollan en detrimento de los suelos con aptitud agropecuaria.

- **Lineamientos de ordenamiento territorial rural agropecuario para áreas metropolitanas y aglomeraciones urbanas:** el componente rural, desde una perspectiva de ordenamiento territorial, requiere un abordaje multiescalar que comprende sus interrelaciones con el ámbito urbano y los contextos regionales y nacionales, por lo tanto, trasciende la escala exclusivamente municipal, y su ordenamiento está condicionado a directrices de mayor escala como pueden ser las metropolitanas, departamentales y regionales, inclusive del orden nacional.

El documento plantea seis (6) lineamientos con sus respectivas estrategias de implementación, a saber:

1. El uso y la ocupación adecuada del suelo rural y la promoción de la actividad agrícola como ejes estructurantes del desarrollo territorial metropolitano en el contexto de la nueva ruralidad.
2. Reconocimiento y e incorporación de la multifuncionalidad del suelo rural como prioridad de los procesos de planificación territorial, económica y social.
3. Incorporación de la multifuncionalidad de los bordes rural urbano como estrategia para garantizar mayor cohesión territorial.
4. La información como insumo para la construcción, armonización y monitoreo del ordenamiento territorial rural.
5. El control y monitoreo sobre el uso del suelo como un eslabón crítico para el desarrollo territorial integral.
6. Gobernanza territorial metropolitana, cultura metropolitana y fortalecimiento institucional.

- **Lineamientos UPRA para la formulación de la política nacional de vivienda rural:** La UPRA realizó un análisis sobre elementos clave de la evolución y situación actual de la vivienda rural en el país y definió lineamientos y recomendaciones, los cuales son considerados estratégicos en la formulación de la Política Nacional de Vivienda Rural (PNVR), documento que fue socializado y entregado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

- **Metodología para identificación de las áreas de protección para la producción agropecuaria:** En el ordenamiento territorial en Colombia se ha interpretado de forma desacertada que solo se deben proteger los suelos con clases agrológicas I, II, III. La clase agrológica I no existe en el país y las clases agrológicas II y III ocupan tan solo el 7% (2'380.921 ha) de la frontera agrícola nacional y el 3% del

territorio nacional⁸. Las áreas que ocupan estas clases no son suficientes para satisfacer la demanda nacional por alimentos, garantizar la seguridad alimentaria y la generación de excedentes para exportar.

Dado lo anterior, la UPRA ha definido la metodología para la identificación de las “áreas de protección para la producción de alimentos y materias primas – APPA en Colombia”, acompañada de un proyecto de resolución el cual define las APPAS, adopta la metodología y da lineamientos para su protección por parte del Estado.

1.4 Principales avances en el Sistema de Administración del Territorio

En octubre de 2020 se adoptó el CONPES 4007 “Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el Sistema de Administración del Territorio - SAT” con el fin de facilitar la adecuada toma de decisiones sobre el territorio, en el marco del desarrollo sostenible, y la prestación eficiente de servicios a la ciudadanía en materia de administración del territorio. Es importante precisar que el CONPES definió los cuatro (4) macroprocesos del SAT, que se constituyen en la base para el análisis: i) procesos de gestión de información, ii) procesos normativos de coordinación interna para la interoperabilidad de datos, iii) procesos de demanda y, iv) procesos de toma de decisiones relativas al territorio.

Para lo anterior, por una parte, el CONPES definió acciones para fortalecer la generación, estandarización e interoperabilidad de datos, para avanzar hacia la disposición de información integral del territorio, que apoye las funciones del SAT. Es preciso anotar que los avances hacia este objetivo, van de la mano del desarrollo de la Política de Catastro Multipropósito. Así, durante el 2021 se avanzó en la construcción de una metodología para la definición de modelos extendidos LADM_COL⁹ y la caracterización de los objetos territoriales legales que constituyen derechos, restricciones y responsabilidades¹⁰, especialmente aquellos relacionados con catastro, ambiente, agropecuario, riesgos, minero, geológico, marino costero. La disposición de información integral del territorio requiere que las entidades responsables de los objetos territoriales legales adopten los estándares que permitan la interoperabilidad de la información.

Por otra parte, en el CONPES se definieron acciones orientadas al desarrollo de estrategias para la difusión, el uso y el aprovechamiento de la información del territorio, con el fin de que sea utilizada tanto por los tomadores de decisión como por la ciudadanía, y sea un insumo para la optimización progresiva de los servicios al ciudadano relativos al territorio. Durante el 2021, se destaca el avance el desarrollo de insumos analíticos de medición y evaluación de capacidades territoriales en uso, análisis y explotación de la información relacionada con la administración del territorio y el trabajo para

⁸ Cálculos UPRA

⁹ Norma ISO 19152:2012 Land Administration Domain Model (LADM), a través de la definición de un perfil colombiano de la misma denominado LADM-COL. El modelo extendido de este perfil fue adoptado por Resolución Conjunta SNR 4218 IGAC 499 de 28 de mayo de 2020, como estándar para la interoperabilidad de la información.

¹⁰ Un aspecto central de la administración del territorio son los objetos territoriales legales –OTL- que corresponden a espacios geográficos con características similares – condiciones homogéneas (por ejemplo, un área protegida ambiental como un páramo). Esas condiciones homogéneas usualmente están definidas por ley y reflejan reglas que definen los derechos, restricciones y responsabilidades – DRR.



la estandarización y optimización de trámites de la Superintendencia de Notariado y Registro, la Agencia Nacional de Tierras y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Adicionalmente, una de las apuestas más ambiciosas es la formalización del Sistema de Administración del Territorio, para lo cual se ha avanzado en la comprensión de la operación actual de la administración del territorio, que permita identificar mejoras sistémicas (transversales a los macroprocesos de la administración del territorio mencionados anteriormente) que fortalezcan estructuralmente la gobernanza territorial.

Por consiguiente, se espera que la formalización del SAT contribuya, entre otros, a una planeación espacial integral en la zona rural a partir del uso de la información de catastro multipropósito y de la armonización de los diferentes actores que participan en la cadena de la planificación territorial, así como a impulsar una mejora continua en la cadena de valor de los servicios relacionados con el territorio, especialmente aquellos relacionados con la formalización de la propiedad.

CAPÍTULO II - Productividad del suelo rural

El proceso de planificación del uso del suelo rural agropecuario ha tenido avances importantes a través de la formulación de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural, la definición de la Frontera Agrícola, la evaluación de Aptitud de Tipos de Utilización de Tierras, la formulación de Planes de Ordenamiento Productivo por cadenas y Lineamientos para la reconversión productiva, entre otros. Sin embargo, aún es débil la armonización de estos instrumentos con los procesos del ordenamiento territorial y sectorial.

A continuación, se describen los principales avances realizados por el sector:

2.1. Avances en definición y gestión de la Frontera Agrícola.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR, a través de la Resolución 261 de 2018, **definió la frontera agrícola nacional** como el “*Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley*”. En ese sentido, la frontera agrícola tiene por objetivo focalizar la gestión de la política pública del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, promover dentro de ella el uso eficiente del suelo rural agropecuario, el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las actividades agropecuarias, y la seguridad alimentaria. Así mismo, la definición de la frontera agrícola contribuye a estabilizar y disminuir la pérdida de ecosistemas de importancia ambiental.

En cumplimiento del mandato de la Resolución 261 de 2018, la UPRA realizó la actualización de la identificación de la frontera agrícola nacional, la cual se publicó en diciembre de 2021 y se dispuso en el Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria (SIPRA) en el siguiente link <https://sipra.upra.gov.co/>. Actualmente, la frontera agrícola nacional está estimada en 39.600.143 ha, 34,7 % de área total continental (UPRA, 2021).

Ilustración 6 Frontera agrícola nacional



Fuente UPRA, 2021, consulta en <https://sipra.upra.gov.co/>

En esta última actualización se incorporaron, entre otras, las áreas de páramos con actividad agropecuaria preexistente a junio de 2011, como parte de las áreas condicionadas de la frontera agrícola nacional. De esta forma, los habitantes tradicionales dedicados a agricultura de bajo impacto son beneficiarios de la oferta institucional del sector agropecuario y de desarrollo rural.

Al interior de la frontera agrícola, la UPRA desarrolla para las escalas nacional y territorial, **zonificaciones de aptitud** con las cuales se busca promover el uso eficiente de las tierras para fines productivos. Estos estudios de zonificaciones inician en el año 2013 cuando la UPRA realiza adaptaciones a la metodología de evaluación de tierras de FAO y propone, como un primer instrumento, la evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional, metodología a escala 1:100.000 (UPRA, 2013). El desarrollo de diferentes mapas de zonificación a nivel nacional (escala 1:100.000) se orienta a identificar y delimitar las áreas con aptitud para el desarrollo de aquellos cultivos comerciales identificados como prioritarios, ya que el sector agropecuario tiene una importancia estratégica en el desarrollo económico y social de Colombia.

Esta zonificación se desarrolla teniendo en cuenta aspectos técnicos, ambientales y competitivos, y contribuye a la formulación de políticas, así como al direccionamiento de recursos para el desarrollo de iniciativas de inversión agropecuario con énfasis comercial. Esta metodología incorpora criterios físicos, socioeconómicos y lineamientos legales y normativos que inciden en la delimitación de las áreas con aptitud a nivel nacional.

En términos nacionales, la UPRA desde el año 2014, ha venido realizando ejercicios de **zonificación de cultivos que ya suman más de 43 cadenas productivas**, dentro de las cuales se encuentran las siguientes: cacao, palma de aceite, papa, maíz tecnificado de clima cálido, arroz seco mecanizado,

aguacate hass, mango, papaya, fresa, piña, cebolla de bulbo, ají tabasco, pimentón, algodón, banano de exportación, caña panelera, café y pasifloras.

Las zonificaciones pecuarias de orden nacional iniciaron con la zonificación de aptitud para avicultura en el año 2016, seguida del mapa de zonificación de aptitud para el sector piscícola en el año 2018 y las zonificaciones de aptitud para la producción de carne y leche bovina en pastoreo y la identificación de zonas potenciales para el establecimiento de 8 grupos de gramínea para el pastoreo. Para el 2020 también se inició con la definición de zonas aptas para la producción de búfalos y de ovinos en Colombia.

Todas estas zonificaciones se encuentran disponibles de dos formas, las memorias técnicas como documentos de soporte en el portal de la UPRA https://www.upra.gov.co/web/guest/publicaciones?p_p_id=141_INSTANCE_uDVlshwwSw1W&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_resetCur=true&p_r_p_564233524_tag=productividad y tanto los mapas finales de las zonificaciones, como los intermedios de los componentes se pueden consultar en la página del Sistema de Información para la Planificación Rural Agropecuaria SIPRA <https://sipra.upra.gov.co/>

En términos territoriales el siguiente es el avance para las zonificaciones con los departamentos y demás entidades con las cuales UPRA ha desarrollado de manera articulada esta tarea:

Tabla 3 Avance de zonificaciones

Ámbito	Territorio	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gran Total	
Departamento	Antioquia					71				71	
	Atlántico					8				8	
	Caldas					1			4	5	
	Cesar				14					14	
	Cundinamarca				4			5	4	13	
	Guaviare								7	7	
	Huila						7	8	2	17	
	La Guajira							8		8	
	Meta					9				2	11
	Nariño					18					
	Quindío (a 1:25.000)						10		6		16
	Valle del Cauca									7	7
Parcial	Antioquia (municipios a 1:25.000)					5				5	
	Bolívar	1								1	
	Boyacá (Lago de tota a 1:25.000)							7		7	



	Caldas (municipios a 1:25.000)		1							1
	Cauca (municipios zona norte)	17								17
	Norte de Santander (Catatumbo)	17								17
	Meta (Altillanura y Zidres)		2	1						3
Regional	Andén Pacífico								1	1
Gran Total		35	3	1	45	102	16	20	25	247

Fuente. UPRA

De otra parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante Resolución 128 de 2017, formalizó la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural con el fin de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario.

En este marco y en cumplimiento de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo, el sector ha realizado estudios de zonificación de aptitud para más de 40 sistemas productivos de nivel nacional, entre los cuales se encuentra: arroz, algodón, banano, café, cacao, carne bovina, caucho, leche bovina, maíz, palma, pastos, especies forestales comerciales, especies para producción acuícola y varios frutales, todos publicados y de libre acceso en el Sistema de Información para la Planificación Agropecuaria SIPRA (<https://sipra.upra.gov.co/>).

Adicionalmente, a diciembre 2021 se habían adoptado dos (2) planes nacionales de ordenamiento productivo para las cadenas: forestal comercial (Resolución 189 de 2019), arroz (Resolución 165 2021). Estos planes identifican temas transversales que deben ser abordados por las entidades públicas y privadas para mejorar, fortalecer y desarrollar, aspectos de productividad, competitividad, especialización territorial, logística, bienes y servicios públicos, institucionalidad, desarrollo social y desarrollo ambiental, asociados a la cadena productiva, entre otros, que permitan fortalecer la competitividad y sostenibilidad del sector agropecuario en Colombia.

Con relación a temas de reconversión productiva agropecuaria, se elaboraron los siguientes documentos: 1. Documento con las Bases Conceptuales y Metodológicas de la Reconversión Productiva Agropecuaria, 2. Documento con la Metodología para la Determinación de Actividades Agropecuarias de Bajo Impacto en Páramo, 3. Documento con el Plan Maestro de Reconversión Productiva del Arroz, 4. Documento con el Plan Maestro de Reconversión Productiva de la Leche. Estos documentos precisan las acciones requeridas para superar los limitantes que afectan la productividad y sostenibilidad de la cadena, a escalas regionales y departamentales, teniendo en cuenta las especificidades y necesidades de los territorios.

2.2. Avances en adecuación de tierras

Una de las razones de la baja productividad del sector agropecuario en Colombia, es la debilidad en la provisión de equipamientos y servicios sectoriales, incluyendo la adecuación de tierras, entendida



como servicio público integrado por los componentes de riego, drenaje y protección contra inundaciones, prestado mediante obras y equipos especializados. (Departamento Nacional de Planeación, 2019). De hecho, la cobertura de riego tan solo representa el 6% de 18,4 millones de hectáreas para la infraestructura de adecuación de tierras. Esto se debe en parte, a que la inversión pública sectorial se ha concentrado en el fortalecimiento institucional y apoyos directos, en detrimento de la provisión de bienes y servicios públicos sectoriales (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

De acuerdo con la UPRA, el área potencial con fines de irrigación es de 18.456.158 hectáreas, de las cuales se han adecuado alrededor de 1.100.000 hectáreas con distritos de pequeña, mediana y gran escala, es decir, que aunados los esfuerzos públicos y privados el área con riego es tan solo del 6%. Conforme a los datos de la ADR, se encuentran reportados 731 distritos de adecuación de tierras con referencia de su ubicación, de estos, el 95,1% (695) corresponden a infraestructura de pequeña escala, 7 con 48.262 usuarios mediana escala con 18 distritos y 5.436 usuarios y gran escala con 18 distritos y 35.420 usuarios. Gran parte de la infraestructura de los distritos en operación se ha venido deteriorando por efecto del tiempo y un deficiente mantenimiento, muchos de ellos con canales abiertos en tierra y con instrumentos deficientes de medición para la distribución y consumo de agua.

Por otro lado, el acceso a agua a través de distritos corresponde al 17,4% de la superficie con irrigación tecnificada (Fedesarrollo, 2019). Esta inversión se ha concentrado en los distritos de pequeña escala, los cuales han impulsado el crecimiento del área adecuada en los últimos quince años. No obstante, muchos de estos no se encuentran en funcionamiento (25% de los distritos del país). Además, de las 1.353 asociaciones de usuarios, el 11% no tiene personería jurídica y el 31% no tienen distrito (Agencia de Desarrollo Rural, 2019)

En cuanto a la adecuación de tierras, en el documento CONPES 3926 de 2018 “Política de Adecuación de Tierras 2018-2038”, se establece un marco estratégico para orientar el desarrollo de la adecuación de tierras como instrumento de la productividad y competitividad agropecuaria. Bajo este documento de política, se plantean acciones en materia de gestión de información, coordinación interinstitucional, actualización del marco normativo, eficacia y eficiencia en el gasto. Se establece en el Capítulo V del Plan Marco de Implementación “Presupuesto y Fuentes de Financiamiento”, una serie de inversiones en ADT, que deben ser reflejadas en las leyes de presupuesto en las vigencias respectivas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural mediante Resolución 311 de 2020 adoptó el Plan Nacional de Riego 2020-2039 y mediante Resolución 91 de 2020 adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo Final.

2.3. Avances en la implementación de la metodología de cálculo para el establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar - UAF.

Considerando al campesinado como grupo heterogéneo que agrupa en gran medida a los Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad que aspiran a ser beneficiarios de los diversos programas de acceso a tierras, y con el fin de que la Agencia Nacional de Tierras pueda gestionar el acceso a tierra como factor productivo, se ha debido enfrentar la dificultad de no contar con unos rangos de tamaño de la unidad agrícola familiar - UAF actualizados, ya que las “tierras rurales” que administra Agencia Nacional de Tierras se destinan a establecer UAF bajo diferentes procedimientos de acceso y dichas UAF no se actualizan hace más de 25 años y no se acercan a la realidad predial actual. La metodología no estaba acorde con los criterios necesarios para actualizar los cálculos hoy día, ni con las necesidades de carácter operativo para los procesos de adjudicación de tierras, así como con la diversidad de sistemas productivos de las comunidades campesinas.

La importancia de contar con una metodología oportuna, adecuada y conveniente para el cálculo de la UAF se hace evidente ante los retos del sector agricultura y desarrollo rural, tales como: a) lograr una mejor asignación del recurso tierra, b) brindar mayor seguridad jurídica, c) nivelar el atraso en la regularización de predios rurales a favor de campesinos, d) contribuir a la eficiencia y dinamización del mercado de tierras (mercado asistido), e) contribuir al desarrollo y ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad.

Por lo anterior, el MADR encomendó a la UPRA, en coordinación con la Agencia Nacional de Tierras, el desarrollo de una metodología de cálculo de la UAF que responda a la pregunta: ¿Cuál es la extensión de tierra que le permite a una familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada? (Según lo definido en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994).

Con respecto a la definición de la UAF, se desprende que su determinación va a depender de las características agroecológicas. Existen diferentes zonas agroecológicas dentro del mismo territorio, por ello se tomó como referencia un sistema de criterios y variables para zonificar en unidades estrictamente físicas a partir de la información de suelos y climática disponible a nivel nacional; esta zonificación muestra los diferentes índices de oferta productiva de los suelos al interior de los municipios del país.

Es preciso señalar que una serie de beneficios económicos importantes pueden resultar de la regularización de la tenencia de la tierra, siempre y cuando las áreas adjudicables y titulables hayan sido estimadas de la manera más adecuada; claro está, la materialización de dichos beneficios dependerá de múltiples factores, muchos de los cuales están más allá del alcance de la metodología diseñada para calcular la UAF.

Por lo anterior, se aprobó ante el Consejo Directivo de la ANT el acuerdo 167 de 2021 - Guía metodología para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) por unidades físicas homogéneas a escala municipal. Así mismo, se derogó el Acuerdo 14 de 1995 expedido por la Junta Directiva del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), fijando excepciones a la UAF en la titulación de terrenos baldíos de la Nación. El cálculo de la UAF resulta importante para racionalizar la dotación de tierras de aprovechamiento agropecuario que administra la Agencia Nacional de Tierras, bajo

criterios de equidad, condiciones de seguridad jurídica y en coherencia con la frontera agrícola, orientada al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

El principal reto fue llegar a un análisis que orientará la toma de decisiones acertadas a nivel predial; sin embargo, el cálculo de UAF que adoptó el Acuerdo 167 de junio de 2021 no es predial, sino que se realizó mediante un ejercicio masivo, a través de la zonificación en Unidades Físicas Homogéneas - UFH. Además, en su elaboración se consideraron elementos clave de zonificaciones anteriores trabajadas por UPRA.

La metodología también incorpora elementos de análisis como los costos de transporte de insumos, las distancias de la ubicación de los productores frente al mercado y los costos de transporte del producto final al mercado para determinar, bajo un precepto de racionalidad, los incentivos que llevan a un productor a localizarse en un punto determinado. Esto permitió establecer condiciones de accesibilidad a mercados objetivo y para la provisión de insumos desde cada UFH.

El desarrollo metodológico tomó como casos de estudio los municipios de Ayapel (Córdoba), Buesaco (Nariño), Planadas (Tolima) y San Martín (Meta). Los resultados obtenidos en comparación con las UAF vigentes, evidencian la generación de un amplio número de UFH y, por ende, mayor número de rangos de UAF, lo que soporta decisiones con sustento técnico productivo en favor del campo y de la actividad agropecuaria.

Finalmente, vale la pena resaltar que el MADR trabaja con el ánimo de incorporar los lineamientos producidos previamente en la Resolución 464 de 2017, los cuales se orientan al mejoramiento de las condiciones de la agricultura campesina, familiar y comunitaria. A partir de estos lineamientos se han formulado acciones que favorecen a este grupo poblacional, tal como los que se presentaron anteriormente. Con respecto a la política pública para la población campesina, una vez se definan los ejes y la metodología de la política en el Grupo Nacional de Diálogo y Seguimiento, se incluirán acciones precisas frente al ordenamiento productivo para la población campesina, de manera complementaria con las disposiciones de la Resolución 464.

Por último, es muy relevante el papel que juega la UAF definida por la Autoridad de Tierras, como parámetro de subdivisión predial en el ordenamiento territorial y debe ser tenida en cuenta por los municipios y curadores en las licencias de subdivisión predial, por los jueces y por la Superintendencia de Notariado y Registro, con el fin de no promover el fraccionamiento antieconómico, independientemente que se trate de predios baldíos o privados.

2.4. Avances en ZIDRES, zona de reserva campesina, territorios étnicos con corte a diciembre 2021

Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social - ZIDRES

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) fueron creadas por la Ley 1776 del 2016 como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola y considerados de utilidad pública e interés social. Se constituyen en un nuevo modelo de desarrollo económico regional basado en el desarrollo humano sostenible, el desarrollo social, la sostenibilidad ambiental, el ordenamiento territorial y la economía formal. Se introducen como una nueva figura de ordenamiento social de la propiedad rural que contribuirá al desarrollo económico de las regiones que cuenten con las siguientes

características: i) Que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; ii) Que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; iii) Que tengan baja densidad poblacional; iv) Que tengan altos índices de pobreza; o v) Que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. En ese sentido, a través de las ZIDRES el objetivo es reducir de manera integral los conflictos de uso y ocupación del suelo y para ello, entre los mecanismos de la reconversión productiva se encuentran: la creación de valor agregado, la diversificación agropecuaria, la adecuación de tierras, la conversión agropecuaria, cambios tecnológicos y el cambio de cultivos.

La primera ZIDRES fue declarada en el municipio de Puerto López – Meta, a través del Conpes 3940 del 17 de julio de 2018 que delimita la Zona de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social en el Municipio de Puerto López (Meta), el cual presenta varios ejes estratégicos que buscan promover una distribución más equitativa y brindar seguridad jurídica de la tenencia de la tierra e impulsar el acceso a la tierra, con un enfoque de ordenamiento productivo. Ahora bien, es necesario definir la continuidad de la Política Pública y su ejecución en el municipio de Puerto López, para lo cual es fundamental avanzar en la consolidación de un equipo interdisciplinario que pueda realizar el análisis integral de los documentos entregados por la consultoría para la reglamentación del Banco de Proyectos Zidres, así como los lineamientos generales para la presentación de los proyectos productivos en las Zidres.

Territorios étnicos

Dentro de los deberes del Estado está el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana como lo estipula la Constitución Política de 1991, en función de construir una sociedad inclusiva, pluriétnica y en concordancia con el alcance de los mecanismos de intervención integral para los territorios rurales. En este escenario, es fundamental no solo el reconocimiento de los grupos étnicos como tal, sino también se requiere de la gestión diligente y oportuna para el acceso progresivo al territorio dentro del Ordenamiento Social de la Propiedad, así como garantizar los derechos de estos grupos poblacionales tanto en el dimensionamiento colectivo como individual en marco de un enfoque diferencial que identifica para nuestro país comunidades Indígenas, Negras, Afrocolombianas, los Palenqueros y Raizales, y el pueblo Rrom. Los territorios étnicos constituidos a nivel nacional ascienden a un total de 38.815.204 hectáreas (ha) los cuales corresponden al 34 % del total del territorio nacional. De estos, los Resguardos Indígenas cuentan con el 85 % del total de los territorios étnicos constituidos, lo cual corresponde al 29 % del total del territorio nacional, con aproximadamente 33.089.013 ha. totales que se ubican en 293 municipios de 28 departamentos. Por su parte, los Territorios Colectivos de Comunidades Negras cuentan con aproximadamente el 15% del total de los territorios étnicos constituidos y corresponden al 5 % del total del territorio nacional y 5.726.191 ha. totales que se ubican en 98 municipios de 12 departamentos.

Tabla 4 Territorios étnicos y su participación a diciembre de 2021

Territorio étnico	Área (ha)	Participación territorio étnico	Participación en territorio Nacional
Resguardos indígenas	33.089.013	85 %	29 %
Territorios Colectivos de Comunidades Negras	5.726.191	15 %	5 %



Totales	38.815.204,04	100 %	34 %
Área Nacional 114.074.970,48			

Fuente: UPRA (2021)

Tabla 5 Balance histórico anual del área de resguardos indígenas y TCCN

Año	Resguardos Indígenas Área (ha) (Constituida, Ampliada o Saneada)	Territorios Colectivos de Comunidades Negras Área (ha) (Constituida)
Sin Info. *	152,50	0,00
1953	26.716,93	0,00
1973	791.3852705	0,00
1974	206.158,36	0,00
1975	248.563,69	0,00
1977	4.587,57	0,00
1978	28.395,27	0,00
1979	64.461,91	0,00
1980	525.360,34	0,00
1981	1.742.553,33	0,00
1982	4.170.882,49	0,00
1983	2.585.427,75	0,00
1984	1.183.383,75	0,00
1985	164.532,16	0,00
1986	608.153,70	0,00
1987	524.004,43	0,00
1988	8.430.128,77	0,00
1989	6.765.834,02	0,00
1990	249.336,81	0,00
1991	65.814,36	0,00
1992	463.978,57	0,00
1993	1.853.982,16	0,00
1994	130.956,82	0,00
1995	557.774,88	0,00
1996	139.512,53	63.946,05
1997	31.955,52	707.620,17
1998	1.032.160,42	325.520,72
1999	110.738,26	229.490,11
2000	161.141,66	953.798,95
2001	46.256,06	1.492.716,35
2002	80.480,06	576.578,32
2003	182.800,12	281.000,10
2004	11.846,07	104.748,32
2005	52.248,18	344.128,72
2006	10.776,60	116.918,53
2007	7.064,78	33.012,74
2008	0,00	1.759,11
2009	16.497,00	0,00



Año	Resguardos Indígenas Área (ha) (Constituida, Ampliada o Saneada)	Territorios Colectivos de Comunidades Negras Área (ha) (Constituida)
2010	109.787,69	4.145,80
2011	59.399,11	75.975,30
2012	21.227,87	69.998,35
2003 / 2012	0,00	38.384,03
2013	9.206,05	0,00
2014	14.838,88	109.654,47
2015	66.203,05	188.524,11
2016	30.859,41	5.538,54
2017	1.672,74	185,00
2018	250.671,11	1.757,48
2019	6.745,08	0,00
2020	32.679,16	790,12
2021	313,29	0,00
TOTAL	33.089.013	5.726.191

Fuente: UPRA (2021)

A corte de la vigencia 2021, el balance departamental respecto de la distribución del territorio bajo la figura de ordenamiento indígena indica que el 89,9 % se encuentra distribuido en 8 departamentos, el más representativo es el Amazonas con poco más del 25 % del total de los territorios constituidos como resguardos con el 26,7 %; seguido por Guainía (19,7 %), Vaupés (14,3 %) y Vichada (11,5 %).

El balance departamental respecto de la distribución del territorio bajo la figura de ordenamiento de Territorios Colectivos de Comunidades Negras (2021), indica que de las 5.726.191 ha. constituidas aproximadamente, el 99,67% se encuentra distribuido en solo 5 de los 12 departamentos en los que se ubican estos territorios, de los cuales, aproximadamente el Chocó es el más representativo, con poco más de la mitad del total de los territorios constituidos como Territorios Colectivos de Comunidades Negras con el 54 %, y luego está el departamento de Nariño con el 21 %, los cuales cuentan con áreas por encima de 1.200.000 ha. constituidas en territorios colectivos.

Ilustración 7. Resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras 2021



Fuente: UPRA (2021)

Es pertinente indicar, que la distribución de la tierra sobre sujetos 'colectivos' de ordenamiento mediante las referidas figuras, no se restringe a la disposición continua de los territorios ocupados, de manera que esta situación no limita la constitución de resguardos indígenas y territorios colectivos de comunidades negras sobre predios o territorios discontinuos, connotándose como un solo territorio étnico aun cuando cuente con diferentes polígonos para su constitución.

En materia de Acceso a Tierras para comunidades étnicas, el 3 de septiembre de 2019, en el marco de la II Sesión de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas, se retomó la ruta metodológica del proceso de consulta previa del proyecto de decreto que permite la clarificación de los títulos de los resguardos de origen colonial, tal como lo contempla el inciso 3° del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.

En el marco de este proceso, fue realizado del 11 a 13 de noviembre de 2019 un evento nacional de autoridades y organizaciones representativas de pueblos indígenas que manifestaron tener títulos de origen colonial, con el propósito de alcanzar la concertación técnica entre gobierno y los representantes de las comunidades indígenas para adelantar el proceso.

Luego de sesiones de trabajo y conclusión se procedió con la protocolización del acuerdo sobre el texto del proyecto de decreto cuya orientación era procedimental en el marco de los artículos 48 y 85 de la Ley 160 de 1994, y así llenar el vacío normativo que se presentó desde el 10 de julio de 2013 con la expedición del Decreto 1465 de 2013.

En tal sentido, se expidió el Decreto 1824 de 2020 “Por el cual se adiciona el Capítulo 6° al Título 7° de la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”, para la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas. Respecto a las comunidades Rrom, se logró avanzar en la propuesta normativa que permite la definición del Programa de Acceso a Tierras del Pueblo Rrom establecido en el artículo 17 del Decreto 902 de 2017, el cual se encuentra en análisis jurídico por parte de las comunidades para para su posterior protocolización y sanción.

Zonas de Reserva Campesina.

El Artículo 80 de la Ley 160 de 1994, define las Zonas de Reserva Campesina como aquellas áreas geográficas seleccionadas por una Junta Directiva del INCORA (actualmente ANT), teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, en las cuales el Estado tendrá en cuenta las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

De acuerdo con el artículo 2° del Decreto 1777 de 1996, la constitución y delimitación de zonas de reserva campesina, tiene entre otros objetivos: i) Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país, ii) Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica, iii) Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas, iv) Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.

A diciembre de 2021, habían sido declaradas siete (7) Zonas de Reserva Campesina, Arenal Morales, Cabrera, Cuenca del Río Pato y de Balsillas, Guaviare, Montes de María, Perla Amazónica y Valle del Río Cimitarra, las cuales ocupan un área de 895.264,92 ha. Vale la pena indicar que la última zona declarada fue la de Montes de María, mediante Acuerdo No. 057 de 16 de abril de 2018. Desde el año en mención no han sido declaradas Zona de Reserva Campesina adicionales.

No obstante, se presentaron las solicitudes de constitución de las Zona de Reserva Campesina Losada Guayabero, Sumapaz, Güejar-Cafre, las cuales fueron negadas por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

2.5. Otros temas estratégicos relacionados con avances en productividad del suelo rural

Desde el proceso de ordenamiento de la producción agropecuaria a nivel territorial, en cabeza de la UPRA, se han propuesto instrumentos de planificación que involucran los bienes y servicios públicos del sector agropecuario los cuales se listan a continuación:

- Priorización de alternativas productivas agropecuarias mediante el proceso de selección de productos agropecuarios acordes a la aptitud y demanda productiva, y a las tendencias del mercado del departamento como punto de partida y eje de la planificación territorial.
- Evaluaciones financieras de las alternativas productivas priorizadas con el fin de establecer los costos de producción y comercialización en determinado territorio, con sus análisis financieros para cada alternativa productiva.
- Levantamiento de información sobre bienes, servicios y funcionalidad que identifica la infraestructura del territorio y su funcionalidad entorno a las alternativas productivas priorizadas.
- Formulación de planes de agrologística con el fin de planificar, implementar y controlar los procesos logísticos del sector agropecuario en un territorio determinado, a través de los ejes centrales logísticos: de institucionalidad y normativa; capital humano, social y empresarial; infraestructura y servicios; y tecnologías de información con el enfoque de la cadena de la alternativa productiva priorizada, instrumento que está articulado con el Plan Nacional de Agrologística formulado por el MADR. En este sentido, se está terminando de formular el Plan de agrologística para el departamento del Huila y se inició la formulación de este plan en el departamento del Meta. Adicionalmente, mediante convenio interadministrativo, se apoya técnicamente a la Región Administrativa de Planificación Especial - RAPE Central en los temas del plan de abastecimiento de alimentos.

Dentro de las iniciativas mencionadas anteriormente, se incluye la participación de pequeños productores locales y productores agropecuarios cuyos sistemas productivos pertenecen a la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en un territorio determinado, a través de talleres y jordanas coordinadas por los entes territoriales. Estos ejercicios se realizan enfocados especialmente en encadenamientos productivos y en orientar de forma eficiente la comercialización de productos agropecuarios.

Las asociaciones de productores, así como la agricultura campesina, familiar y comunitaria son actores fundamentales en las cadenas de suministro de alimentos y su participación y aporte en los instrumentos de planificación permite identificar las zonas de producción, de transformación y de comercialización en los territorios, que evidencian las oportunidades de mejora y estrategias de solución ante las dinámicas de abastecimiento, producción, actividades de almacenamiento, valor agregado, y de comercialización que se deben atender. Así mismo, contribuyen en la consecución de los vacíos de información que se presentan en el sector, en la identificación de los costos de producción y comercialización, requerimientos de cualificación del talento humano (fortalecimiento asociativo y comunitario, manejo de productos para garantizar niveles de calidad e inocuidad, así como la implementación de prácticas logísticas en el sector), de prestación de servicios de infraestructura disponible, o que se deben proponer para una mejor atención de las necesidades en la producción, transporte y comercialización de las alternativas productivas priorizadas en los territorios.



Esto facilita a los entes territoriales el diseño de planes, programas y proyectos relacionados con el ordenamiento territorial que permitan la implementación de infraestructura, bienes y servicios en armonía con los modelos de territorio definidos por cada territorio.

2.6. Planificación departamental del ordenamiento social de la propiedad rural

La UPRA, bajo el marco de sus competencias (Decreto 4145 de 2011) de planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos que sirvan para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, ha generado una herramienta denominada Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de Predios Rurales, que tiene como objeto orientar a las administraciones territoriales tales como los departamentos, regiones administrativas o demás territorios, para apoyar la definición, coordinación y gestión de acciones por parte del territorio con las entidades competentes y con la comunidad para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción.

En este sentido, orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los Planes de Ordenamiento Departamental y otros instrumentos de planificación territorial. Con la salvedad de que esta herramienta no supe los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que formula la Agencia Nacional de Tierras, pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

A la fecha, el departamento del Huila cuenta con esa herramienta de gestión, que incluye una serie de actividades de corto, mediano y largo plazo, que en su fase de implementación redundarán en la disminución de la informalidad de los predios rurales en el departamento. A partir de la experiencia del departamento del Huila y los resultados hasta ahora alcanzados en su fase de implementación y el interés de otros departamentos en su integración al ordenamiento social de la propiedad, la UPRA se encuentra formulando la estrategia para el departamento de Antioquia y dando inicio a la estrategia del departamento del Valle del Cauca.

Así mismo, y en calidad de apoyo técnico, se viene acompañando la formulación de la estrategia para la Orinoquía, la cual viene siendo adelantada dentro del marco del Proyecto Biocarbono, que tiene al Banco Mundial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como sus ejecutantes.

CAPÍTULO III – Seguridad jurídica en la zona rural

3.1. Avances en la implementación del Plan Nacional de Formalización

Con el propósito de superar la pobreza y la desigualdad de la población rural, el Acuerdo de Paz estableció el diseño e implementación de Planes Nacionales Sectoriales de la Reforma Rural Integral, los cuales se componen de estrategias e indicadores y se encuentran articulados con el Plan Marco de Implementación.

El MADR mediante resolución No. 000382 de 2021 adoptó el Plan de Formalización Masiva de la Propiedad Rural con el objeto de establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Si bien este informe es hasta diciembre 2021, a continuación, se totalizan los resultados a 31 de mayo de 2022 por la Agencia Nacional de Tierras. En el marco de la meta de 7 millones de ha. formalizadas al año 2026, con corte al 31 de mayo de 2022, la Agencia Nacional de Tierras apoyó la regularización de más de 1,3 millones de ha.

de las cuales 1,14 millones se encuentran registradas. Lo anterior, a través de la expedición de más de 50.000 títulos registrados, de los cuales 48.661 títulos se encuentran reportados en Sinergia, en beneficio de 71.576 familias campesinas y étnicas en todo el territorio nacional.

En el marco de la meta de 3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras al año 2028, en el actual Gobierno y con fecha de corte a 31 de mayo de 2022, se han ingresado un total de 1.710.712 hectáreas al Fondo de Tierras de la Nación. Igualmente, durante este periodo de Gobierno se han entregado un total de 501.337 hectáreas a través del Fondo de Tierras, en beneficio de 19.889 familias.

Para las comunidades étnicas se han regularizado un total de 125 títulos colectivos (92 a comunidades indígenas y 33 a comunidades negras), con una extensión total de 737.195 hectáreas, en beneficio de 22.693 familias.

Con relación a las mujeres rurales con derechos de tenencia reconocidos mediante títulos a su nombre o con sus parejas, se han beneficiado un total de 30.671 mujeres de acuerdo con la información registrada en Sinergia, con un área adjudicada de 204.006 hectáreas. En los predios adjudicados y/o formalizados a población campesina rural en general, en la actual administración el porcentaje de participación de las mujeres es del 51% (de manera individual o con sus parejas).

3.2. Principales avances en zona rural (adjudicación, legalización, formalización, restitución, planes de ordenamiento social de la propiedad rural: Estado actual).

Si bien este informe es hasta diciembre 2021, a continuación, se totalizan los resultados a 31 de mayo de 2022 por la Agencia Nacional de Tierras. Así, se han programado 59 municipios para la atención por oferta, mediante la cual se formulan e implementan los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR). De estos, ocho (8) fueron desprogramados luego de la formulación y aprobación de su POSPR, es decir salieron del modelo de oferta por distintas razones. A saber, son: Ituango (Antioquia), Nechí (Antioquia), Tarazá (Antioquia), Valdivia (Antioquia), Montelíbano (Córdoba), Puerto Libertador (Córdoba), San José de Uré (Córdoba) y Florida (Valle del Cauca). De los cincuenta y un (51) municipios restantes para ser atendidos a través de POSPR, se presenta el siguiente balance:

- El municipio de Ovejas (Sucre) ya finalizó la etapa de campo de la fase de implementación y está finalizando etapas de Procedimiento Único, en donde se han adjudicado y formalizado más de 2.046 predios.
- Los siguientes seis (6) municipios ya finalizaron la etapa de trabajo de campo en lo que corresponde a levantamiento de información física y jurídica predial en el marco de la ruta de implementación de los POSPR: Córdoba (Bolívar), El Guamo (Bolívar), Planadas (Tolima), Fonseca (La Guajira), Rioblanco (Tolima) y San Juan del Cesar (La Guajira).
- Los siguientes ocho (8) municipios de Ataco (Tolima), Cáceres (Antioquia), Ciénaga (Magdalena), San Jacinto (Bolívar), Valencia (Córdoba), Fuente de Oro (Meta), Pradera (Valle del Cauca) y Puerto Lleras (Meta) en la vigencia 2022 continúan la etapa de trabajo de campo en lo que corresponde a levantamiento de información física y jurídica predial, en el marco de la implementación de los POSPR.
- Se estima que en la vigencia 2022 los siguientes ocho (8) municipios inicien su fase de implementación de los POSPR, a través de barrido predial: Guaranda (Sucre), Aracataca (Magdalena), San Andrés de Tumaco (Nariño), Chaparral (Tolima), Carmen de Bolívar (Bolívar), Sardinata (Norte de Santander), Puerto Rico (Meta) y Santander de Quilichao (Cauca). Es de aclarar que todos estos municipios ya cuentan con POSPR aprobado, a excepción de los siguientes tres (3): Sardinata (Norte de Santander), Puerto Rico (Meta) y Santander de Quilichao (Cauca), que se encuentran en la etapa final de formulación del POSPR.
- Se estima que los siguientes diez (10) municipios sean programados para implementación a partir de 2023: Mahates (Bolívar), María la Baja (Bolívar), Morales (Cauca), Piendamó (Cauca), San Juan de Nepomuceno (Bolívar), San Antonio de Palmito (Sucre), Cajibío (Cauca), Almaguer (Cauca), Piamonte (Cauca) y Mercaderes (Cauca). Es de aclarar que todos estos ya cuentan con POSPR aprobado.
- Siete (7) municipios se encuentran con POSPR formulado y aprobado, pendiente de implementación del POSPR: Zambrano (Bolívar), Sucre (Cauca), Topaipí (Cundinamarca), Dibulla (La Guajira), Santa Marta (Magdalena), Puerto Gaitán (Meta) y San Onofre (Sucre).
- Once (11) municipios se encuentran con POSPR formulado y aprobado, en la búsqueda de recursos para su implementación: San Carlos (Antioquia), Achí (Bolívar), Magangué (Bolívar), San Jacinto del Cauca (Bolívar), Ayapel (Córdoba), Lebrija (Santander), Caimito (Sucre), Majagual (Sucre), San Benito Abad (Sucre), San Marcos (Sucre) y Sucre (Sucre).

- A fecha de corte 31 de mayo de 2022 han sido barridas 836.385,58 hectáreas las cuales equivalen a 56.723 Levantamientos Planimétricos Prediales.

3.3. Avances en vivienda rural.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hasta el 31 de diciembre de 2019, era la entidad competente para la formulación y ejecución de la Política de Vivienda Rural y el Programa de Vivienda de Interés Social Rural, por el cambio de competencias establecido bajo el Artículo 255 de la Ley 1955 del 2019. Dado lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en 2019, realizó el otorgamiento de 12.527 subsidios de vivienda (5.446 de la vigencia presupuestal 2018 y 7.081 de la vigencia presupuestal 2019).

Dado la existencia de viviendas pendientes por entregar se estableció en el Artículo 115 de la Ley 2008 de 2019 *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2020"*, el Artículo 103 de la Ley 2063 de 2020 *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiación para la vigencia fiscal de 1° de enero al 31 de diciembre de 2021"* y el Artículo 108 de la Ley 2159 de 2021 *"Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2022"* que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural era la entidad competente para concluir con la ejecución de los subsidios otorgados hasta la vigencia 2019. Para lo cual, y tendientes a lograr el cierre financiero de los proyectos de vivienda, se planteó la posibilidad de realizar la indexación de subsidios y la adición de recursos conducentes a garantizar la ejecución efectiva de los subsidios de vivienda.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la vigencia 2020, expidió las resoluciones 165 de 2020 y 288 de 2020 para realizar la transferencia de recursos por valor de \$ 16.473.973.502 para atender 2.916 hogares; en la vigencia 2021, expidió la resolución 91 de 2021 y se realizó la transferencia de recursos por valor de \$ 45.570.443.933 y con la resolución 415 de 2021 se trasladó \$ 1.214.834.388 para lograr el cierre financiero de 1.314 subsidios (asociados a la adición de la administración del subsidio de vivienda); en la vigencia 2022 está pendiente por expedir una resolución por \$ 22.372.804.524 según la recomendación de la Comisión Intersectorial de Vivienda de Interés Social Rural, quedando pendiente la distribución de \$ 13.701.197.949.09.

Esta asignación de recursos, y actividades adelantadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, busca dar cumplimiento a las metas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, en el cual se estableció como meta la entrega de 31.101 viviendas de interés social rural nuevas y 13.500 mejoramientos de viviendas. Donde, según el reporte del Sinergia, a junio de 2022 se han logrado entregar 9.835 viviendas nuevas (avance del 31,62%) y 680 mejoramientos de vivienda (avance del 5,04%).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - MVCT ha venido trabajando en diferentes frentes para la asignación el Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR):

A lo largo del 2020 y lo corrido del 2021 el MVCT adelantó las acciones necesarias para garantizar la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda Rural - SFVR en cada una de sus modalidades a la población objeto de la Política Pública de Vivienda Rural como parte de las tareas establecidas en el marco de la competencia asignada a través del PND. De esta manera, se expidió el Decreto 1341 del 08 de octubre de 2020, *“Por medio del cual se adicionó el Decreto 1077 de 2015, fijándose las bases para formular la política, la metodología de focalización y definiéndose el SFVR y sus componentes principales”*.

En este sentido, se trabajó participativamente con 2.320 organizaciones sociales, 943 alcaldías y 12 gremios productivos, en la construcción de la Primera Política Pública de Vivienda Rural, la cual fue adoptada mediante Resolución 0536 del 19 de octubre de 2020. En el marco de esta, se definieron la metodología de focalización poblacional y territorial; el valor tope del SFVR en sus modalidades de vivienda nueva en especie (hasta 70 SMMLV¹¹) y mejoramientos (hasta 22 SMMLV) y, la ruta de atención para los hogares restituidos.

La política fue lanzada oficialmente el 21 de octubre de 2020, y FONVIVIENDA es la entidad encargada de administrar y ejecutar los recursos de inversión asignados en el Presupuesto General de la Nación (PGN) para vivienda de interés social urbana y rural, a través de la fiducia mercantil que se constituyó para tal fin, y a través de la cual se adelantarán los procesos de contratación de obra, interventoría y/o gerencia integral de acuerdo con cada uno de los frentes de atención que se desarrollen en el marco de esta política pública.

Asimismo, el 2 de agosto de 2021 se expidió el “Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda de Interés Social Rural”, el cual traza la hoja de ruta al 2031 para brindar vivienda digna a 70 mil hogares rurales, con una inversión de cercana a los \$3,7 billones.

Durante los años 2020 y 2021, en cada uno de los frentes de trabajo, se ha venido trabajando de manera articulada con los entes territoriales, la comunidad y las organizaciones sociales (tanto étnicas como campesinas) en la selección de tipología de vivienda que más se ajusta a sus usos y costumbres, realización del ejercicio de prefactibilidad que da cuenta del análisis de costos para determinar que el SFVR alcanza para la implantación de las viviendas en las zonas priorizadas, así como en la validación social de los listados de hogares potencialmente beneficiarios que resultan de la aplicación de la metodología de focalización poblacional, entre otros.

Adicional a la normatividad expuesta de manera general anteriormente, para el Subsidio Familiar de Vivienda Rural (SFVR) en la modalidad de vivienda nueva en especie, se expidió la Resolución 0624 del 24 de noviembre de 2020, que fijó las reglas para la priorización de los municipios del país en los cuales se asignaría el SFVR para la vigencia 2021, en el marco del programa diseñado para tal fin “Vivienda Social para el Campo”¹². Esta resolución desarrolló y concretó los criterios expuestos en la Política y la Metodología de Focalización, fijando una serie de requisitos para la presentación de las

¹¹ Para llegar con equidad a zonas de difícil acceso, el Ministerio autorizó –previo análisis de los costos– el incremento en el valor del subsidio hasta 90 SMMLV.

¹² Circular Externa No. 2020EE0099772 del 24/11/2020 en donde se precisan las reglas establecidas para la convocatoria del programa “Vivienda Social para el Campo” donde se otorgan soluciones de vivienda nueva a hogares rurales, que tuvo lugar entre el 24 de octubre y el 30 de noviembre del año 2020

propuestas de cofinanciación, mediante la metodología de semaforización del documento técnico de Focalización (Anexo I Res. 0536 de 2020), que permitió identificar municipios catalogados como rojos y verdes, en los que se aplicarán una cofinanciación del Gobierno nacional del 80% o el 50%, respectivamente.

En vivienda nueva y mejoramientos, se ha trabajado sobre cinco (5) frentes:

1. **Vivienda Social para el Campo:** Con los trabajos realizados por el MVCT en la fase de alistamiento, enfocada en definir la prefactibilidad de los proyectos en cada uno de los municipios seleccionados, se procedió a trabajar en los términos de referencia para la contratación de los ejecutores encargados de la construcción de las viviendas en cada uno de los territorios seleccionados. Para poder adelantar este trabajo el MVCT se enfocó en la consolidación del programa con la firma de los convenios con los entes territoriales para materializar el compromiso de las partes y dar paso a la ejecución de los recursos del Gobierno nacional. El MVCT logró suscribir 70 convenios en 23 departamentos del país, para la construcción de 4.800 viviendas nuevas.
2. **Programa Casa Digna Vida Digna Rural:** Con apoyo de recursos del Banco Mundial el MVCT está estructurando el programa de mejoramientos de vivienda rural, con el cual se brindarán cerca de 2.130 mejoramientos a 10 entidades territoriales.
3. **Atención de compromisos del Gobierno Nacional con comunidades étnicas y campesinas:** Para la atención de compromisos del Gobierno nacional se encuentra suscrito el convenio con la corporación Nasa Kiwe para la construcción de 318 viviendas nuevas y 450 mejoramientos de vivienda en el Consejo Regional Indígena del Cauca - CRIC.
4. **Atención a sentencias judiciales de restitución de tierras, de la mano de la Unidad de Restitución de Tierras (URT):** En el trabajo de cumplimiento de sentencias de restitución, el MVCT estructuró 4 bloques de contratación por regiones para la ejecución de 1.743 soluciones de vivienda: i) Valle del Cauca y Chocó (primer bloque); ii) región Caribe (segundo bloque), iii) región Andina (tercer bloque) y iv) región del sur (cuarto bloque). Durante el mes de diciembre de 2021 se publicaron los términos de referencia de los cuatro bloques.
5. **Atención a población ubicada en los antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (ETCR):** En línea con la Política de Paz con Legalidad, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda, entregará 443 viviendas nuevas en tres Antiguos Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación (AETCR) en Arauquita, Caldono y Doncello.

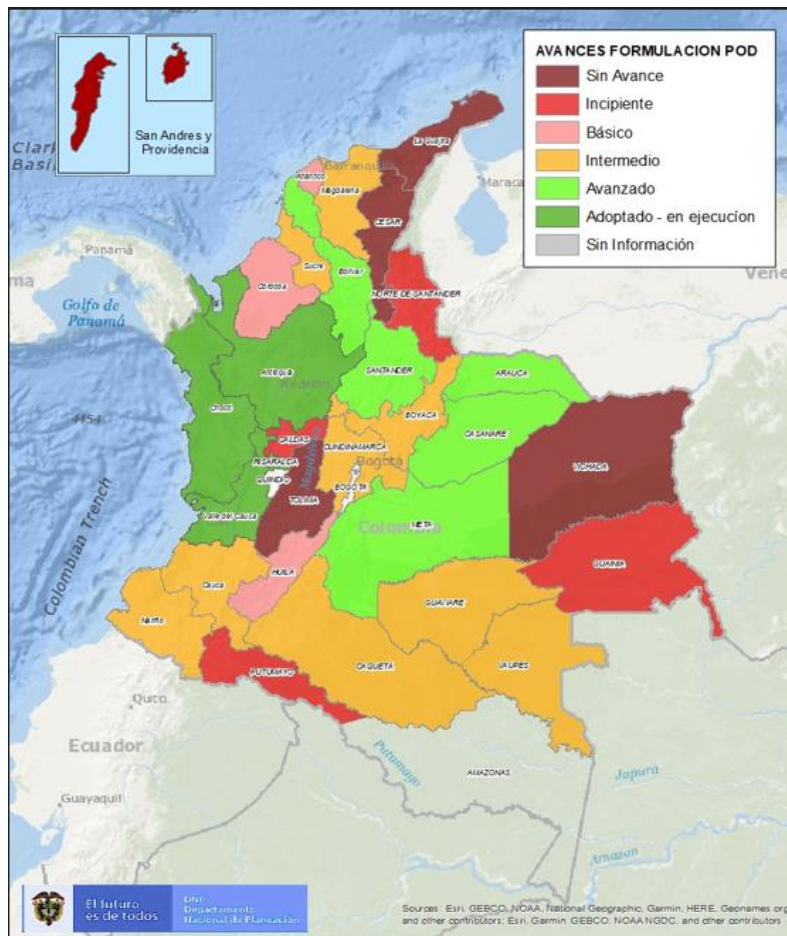
De esta manera, la Política de Vivienda Rural llegó para beneficiar a los territorios más afectados por el conflicto y a los hogares más vulnerables de la ruralidad colombiana. Esto se evidencia en que, con la ejecución de todos estos diferentes frentes de trabajo, se beneficiarán las 16 subregiones PDET y, en particular, a los hogares víctimas de conflicto, étnicos y con mayores niveles de vulnerabilidad socioeconómica.

CAPÍTULO IV Instrumentos de Ordenamiento Territorial

4.1. Estado actual de los planes de ordenamiento municipal y departamental

En el nivel departamental, se observa un avance en la formulación de los instrumentos de ordenamiento. Se destacan los departamentos de Valle del Cauca, Antioquia, Risaralda y Chocó quienes adoptaron mediante Ordenanza su respectivo Plan de Ordenamiento Departamental (POD). Además, otros departamentos (ver ilustración 8) han evidenciado avances en los procesos de diagnóstico y formulación de este instrumento, y también han accedido a recursos de regalías, para lo cual se ha dispuesto un documento de orientaciones para la estructuración del proyecto de inversión cuyo fin es formular el “Plan de Ordenamiento Departamental”. Entre estos se encuentran Atlántico, Chocó, Cauca, Nariño, Guaviare, Vaupés. Otros departamentos como Casanare y Norte de Santander han iniciado su proceso de manera independiente. La mayoría de los departamentos han contado con el acompañamiento de las entidades que hacen parte del Comité Especial Interinstitucional, brazo técnico de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), tanto en la realización de talleres de retroalimentación, como en la entrega de insumos técnicos.

Ilustración 8 Estado de avance de los Planes de Ordenamiento Departamental a diciembre 2021 – POD.



Fuente. Departamento Nacional de Planeación

Por su parte, el DNP, como Secretaría Técnica de la COT desde 2013, genera espacios de articulación interinstitucional en los que se han construido lineamientos y orientaciones para el ordenamiento departamental e insumos soporte para el Acuerdo COT No. 010 de 2016, el cual contiene las recomendaciones y lineamientos para la reglamentación de los POD. Teniendo en cuenta que, el Acuerdo COT No. 10 de 2016 no es de carácter vinculante, hoy en día es la guía que orienta a los departamentos en el desarrollo de su competencia departamental. Así mismo, a través del DNP y el Comité Especial Interinstitucional de la COT se han recogido las experiencias de los departamentos a través de talleres y diferentes espacios de diálogo y acompañamiento a los procesos de formulación de los POD, experiencias que son soporte fundamental para la reglamentación del instrumento.

Si bien este informe es hasta diciembre 2021, vale la pena mencionar que la Ley de Modernización a la Organización y el Funcionamiento de los Departamentos (Ley 2200 de 2022, Art. 15) dispuso que en el término de un año el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el acompañamiento del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y de las demás entidades competentes en la materia, reglamentarán los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). Actualmente y soportado en los avances mencionados, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio avanza en el documento preliminar de la reglamentación.

Adicionalmente, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA ha venido prestando asesoría y acompañamiento a procesos de formulación de Planes de Ordenamiento Departamental (POD) desde el año 2017, a través de diferentes figuras, tales como lineamientos para la formulación de planes de ordenamiento departamental y desarrollo de convenios interadministrativos con las gobernaciones con ese objeto. Este apoyo es de gran pertinencia y oportunidad, de forma tal que se fortalezca el ordenamiento territorial del suelo rural, y a la vez se impulse lo agropecuario como tema estratégico y estructurador del territorio rural departamental mediante la concreción de 7 apuestas : i) Protección de los suelos agropecuarios; ii) uso eficiente del suelo para el desarrollo rural agropecuario; iii) ocupación ordenada el territorio rural; iv) gestión y administración de las tierras rurales; v) desarrollo agropecuario competitivo, con mayor producción; vi) población rural con mejor calidad de vida y cierre de las brechas socioeconómicas; vii) articulación de los instrumentos sectoriales al ordenamiento territorial.

Así, a diciembre 2021 se destacan los siguientes logros:

- Generación de insumos directos a los procesos de aporte a la etapa de diagnóstico POD, mediante la elaboración de documentos técnicos del suelo rural con énfasis en lo agropecuario; para los POD de Norte de Santander y Tolima.
- Lineamientos para el suelo rural de los departamentos de Huila, Norte de Santander y Tolima.
- Asesoría directa en la formulación de los planes de ordenamiento departamental de Atlántico, Bolívar, Sucre, Valle del Cauca, Antioquia, Santander.

Es importante precisar que los POD resultan fundamentales en la planificación del suelo rural, por cuanto permiten definir escenarios de uso y ocupación más allá de los límites municipales, proporcionado de esta manera una alternativa para la mejor coordinación de usos en suelo rural, y la identificación de oportunidades de proyectos de inversión de carácter interjurisdiccional para las áreas de importancia ambiental, cuencas compartidas, saneamiento, vivienda, infraestructuras de educación y salud en dicho suelo.

4.2. Estado actual de los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR

Con corte a 31 de diciembre de 2021, de las 32.808 iniciativas de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que se formularon por pilar¹³ durante el proceso participativo de los PDET¹⁴, 10.331 contaban con una ruta de implementación activa, lo cual significa que están asociadas a proyectos, contratos, convenios y/o gestiones que promueven su implementación. De las 10.331 iniciativas, el 8,98% están asociadas al pilar de Ordenamiento Territorial; el 12,17% al de Infraestructura; 9,84% al de Salud Rural; 25,32% al de Educación Rural; 7,76% al pilar de Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural; 20,64% al pilar de Reactivación Económica; 5,59% al del Derecho a la Alimentación y 9,69% al pilar de Reconciliación y Paz.

A continuación, se presenta el detalle del avance de la implementación de las iniciativas PATR por cada una de las 16 Subregiones previstas en el artículo 3° del Decreto Ley 893 de 2017, con corte 31 de diciembre de 2021:

Tabla 6 Avance Ruta de Implementación Activa de las iniciativas PATR por Subregión.

SUBREGIÓN PDET	No. INICIATIVAS CONCERTADAS	No. INICIATIVAS CON RUTA DE IMPLEMENTACIÓN ACTIVA	AVANCE ASOCIACIÓN
ALTO PATÍA Y NORTE DEL CAUCA	4.466	1.296	29,02%
ARAUCA	2.283	571	25,01%
BAJO CAUCA Y NORDESTE ANTIOQUEÑO	1.947	804	41,29%
CATATUMBO	1.115	435	39,01%
CHOCÓ	2.027	573	28,27%
CUENCA DEL CAGUÁN Y PIEDEMONTES CAQUETEÑO	3.322	1.082	32,57%
MACARENA GUAVIARE	1.896	702	37,03%
MONTES DE MARÍA	2.931	866	29,55%
PACÍFICO MEDIO	629	240	38,16%
PACÍFICO Y FRONTERA NARIÑENSE	1.534	455	29,66%
PUTUMAYO	3.440	866	25,17%
SIERRA NEVADA-PERIJÁ-ZONA BANANERA	2.135	830	38,88%
SUR DE BOLÍVAR	1.052	389	36,98%
SUR DE CÓRDOBA	1.222	342	27,99%
SUR DEL TOLIMA	1.168	387	33,13%
URABÁ ANTIOQUEÑO	1.641	493	30,04%
Total general	32.808	10.331	31,49%

Fuente: Agencia Renovación del Territorio

¹³ Son los ejes temáticos que orientaron la formulación de los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) y alrededor de los cuales se concentró los procesos de planeación participativa de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los pilares representan temas centrales para lograr la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. Estos temas se definieron a partir de lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

¹⁴ Conforme con lo previsto en el Decreto ley 893 de 2017.

4.3. Estado actual de los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad

La UPRA apoya a los departamentos en la planificación del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural a través de diferentes estudios e instrumentos para la planificación y gestión territorial del sector agropecuario, que sirven de insumo e inciden en el fortalecimiento del componente rural de los planes de ordenamiento y de desarrollo territorial de los entes territoriales, esquemas asociativos territoriales, y regiones administrativas y de planificación. En este ejercicio, se integran insumos para las diferentes fases de formulación de un plan territorial, así:

- Estructura territorial agropecuaria: incluye los análisis de la estructura de la propiedad, estructura productiva, estructura sociopolítica y administrativa, y estructura sociocultural. Para la estructura de la propiedad se realiza una caracterización del ordenamiento social de la propiedad para cada territorio, la cual es base para la formulación de una estrategia territorial de regularización de la propiedad rural. La estructura productiva parte de la identificación de alternativas productivas agropecuarias y el análisis de mercados agropecuarios que se complementan con los insumos de zonificaciones de aptitud para cada territorio y con los precios comerciales de la tierra; y se identifican los costos y análisis financieros para establecer la competitividad de cada línea productiva, con lo que se pueden formular planes de reconversión productiva;
- Funcionalidad de los bienes y servicios públicos rurales: Para aportar en este componente, se realizan estudios de vivienda rural, servicios públicos domiciliarios, servicios sociales, planes territoriales de riego y adecuación de tierras, asistencia técnica, información y conocimiento agropecuario, y riesgos agropecuarios, entre otros;
- Integración espacial-funcional del territorio rural: involucra los análisis de población, productores y agricultura familiar, campesina y comunitaria, la red de asentamientos o centros poblados rurales, la red vial, los sistemas de transporte y los vínculos funcionales y de mercado que la población rural y las actividades agropecuarias establecen por estos medios. Para contribuir a este componente, además del análisis general de bienes y servicios, se formula un plan territorial de agrologística.

El análisis de estos componentes confluye en la identificación de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos y Materias Primas – APPA y el apoyo a formulación del Modelo Territorial Agropecuario que se consolida a través de lineamientos en las fases de formulación de los planes de ordenamiento territorial.

Los lineamientos, criterios e instrumentos para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial orientan procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y de ordenamiento productivo agropecuario a partir de estrategias e instrumentos encaminados a impulsar la productividad, competitividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria y la seguridad alimentaria, que promueven la gestión integral de los instrumentos nacionales de planificación sectorial nacional agropecuaria en las entidades territoriales del país a partir de estrategias integrales de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

En este sentido, la UPRA apoyó a 8 departamentos (Antioquia, Atlántico, Cesar, Huila, Meta, Nariño, Quindío y Tolima) en la formulación de un Plan Departamental de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural - POPSPR. A partir del 2020, con la experiencia de estos planes, comenzó a



apoyar a los territorios mediante la Estrategia Territorial para el Ordenamiento y el Uso Eficiente del Suelo Rural Agropecuario que permite orientarse más a las necesidades de cada territorio y a integrarse mejor en los diferentes momentos en los que se encuentre la formulación de sus planes de ordenamiento.

4.4. Política General de Ordenamiento Territorial - PGOT - Estado actual y apuestas frente al suelo rural.

La formulación y adopción de la Política General de Ordenamiento Territorial (PGOT) es competencia de la Nación, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 (Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Adicionalmente, su formulación y adopción en el marco de la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), quedó plasmada en el Pacto por la Descentralización del PND 2018 - 2022. Con fecha diciembre de 2021, la COT había cumplido con dicha estrategia, adoptando los Acuerdos COT N° 28 de 2020 y COT N°32 de 2021, en los cuales se definieron: el documento marco con las definiciones, alcance, ejes, y objetivos de la PGOT, así como los procesos territoriales, tendencias con horizonte al año 2050, y las prioridades identificadas en las regiones.

El territorio rural ocupa un lugar central en los asuntos de interés nacional definidos en los Acuerdos COT. De manera directa, los asuntos rurales se abordan a través de los procesos territoriales priorizados por la COT, como son: i) la planificación y ordenamiento integral del suelo rural; ii) la protección del territorio agropecuario continental y marino costero, incluyendo producción sostenible y diferenciada; iii) el ordenamiento social de la propiedad y iv) la soberanía y seguridad alimentaria.

CONCLUSIONES Y PRINCIPALES RECOMENDACIONES PARA AVANZAR EN EL ORDENAMIENTO DEL SUELO RURAL

En la política rural

- Como hemos podido leer a lo largo del documento es claro que se cuenta con un número muy importante de planes, lineamientos, normativas, y propuestas normativas respecto a las que no es posible identificar sus avances en cuanto a la implementación. Por lo tanto, el principal reto consiste en ejecutar e implementar todos los planes, lineamientos y normativas expedidas que inciden en el territorio rural.
- Los principales retos desde el sector agropecuario para el próximo gobierno están en darle mayor importancia al papel de lo agropecuario dentro del ordenamiento territorial, así como la importancia del suelo rural dentro de la planificación del territorio. Para ello, se debe fortalecer el marco normativo de manera que desde el Estado se proteja la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y se garantice la seguridad alimentaria de los colombianos.
- Es necesario seguir enfocando esfuerzos para la formulación y la actualización de los Planes de Ordenamiento por los territorios.
- Por una falta de planeación integrada sobre el territorio (que incluye una débil armonización de los instrumentos de planificación del suelo rural con los procesos del ordenamiento territorial y sectorial, así como ineficiencias en la tributación sobre el suelo) se pierden los mejores suelos agropecuarios. Surge la oportunidad que a través del Sistema de Administración del Territorio se impulse la planeación integrada del territorio.
- Uno de los principales retos que afronta el nuevo gobierno se relaciona con el saneamiento de los páramos delimitados y las acciones de ordenamiento del territorio orientadas no solo a determinar la naturaleza jurídica de la propiedad, sino también, en los procesos de reconversión o sustitución de las actividades desarrolladas por sus pobladores.
- En temas normativos se recomienda explorar: i) Trabajar una propuesta de estatuto de tierras rurales que se oriente a la solución y gestión de los conflictos por el uso y tenencia de la tierra; ii) Proponer una actualización de la Ley de Adecuación de Tierras, iii) Reformar la Ley 388 de 1997 fortaleciendo las disposiciones para el suelo rural; iv) Reglamentar el componente rural de los planes de ordenamiento territorial (POT) - Decreto 1077 de 2015; v) Definir la frontera agrícola como vinculante para el ordenamiento del territorio en la medida en que aporta a la conservación de los ecosistemas estratégicos, focaliza los esfuerzos e inversiones del sector público y de los privados y propende por el uso eficiente del suelo rural; vi) Crear e Identificar las áreas estratégicas para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y promover su vinculación en los planes de ordenamiento territorial a través de la categoría de protección de los suelos rurales para la producción agropecuaria; vii) Crear instrumentos para la gestión y financiación del suelo rural que estén orientados a una distribución equitativa de cargas y beneficios, a un impuesto predial progresivo y que beneficie los usos agropecuarios dentro de la frontera agrícola y a reajustes de terrenos en suelo rural que permitan la recomposición de minifundios y el desarrollo de proyectos de adecuación de tierras; viii) Diseñar y ejecutar una metodología para caracterizar, identificar y corregir, de manera diferencial, la concentración improductiva y el acaparamiento de tierras rurales; ix) Resolver conflictos entre el sector agropecuario y ambiental en zonas forestales de Ley 2ª. de 1959, humedales y páramos

Recomendaciones para incluir en las apuestas del próximo gobierno:

- Avanzar de manera significativa en el Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural como compromiso del Acuerdo de Paz
- Actualizar el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar de manera masiva para los municipios del país.
- Fortalecer el observatorio de mercado inmobiliario de la ANT
- Consolidar el Sistema Nacional Unificado de Información Rural Agropecuaria - SNUIRA.
- Se requiere desarrollar guías para la solución y manejo de conflictos de uso del suelo entre el sector agropecuario y otros sectores.
- El logro de los objetivos y líneas estratégicas del Plan de Zonificación Ambiental dependen de los avances que se realicen en relación con las condiciones y arreglos institucionales para su implementación, con una estrategia territorial que defina las acciones enfocadas en el territorio para la estabilización de la frontera agrícola y la protección de las áreas de especial interés ambiental, con un proceso amplio de participación ciudadana y de las instituciones regionales y locales, con la coordinación, armonización y aplicación del conjunto de instrumentos de planificación ambiental, territorial y del desarrollo en los territorios de PDET, y por último, con un permanente seguimiento y monitoreo que garantice el cumplimiento de los objetivos específicos del Plan.

En la Política de Catastro Multipropósito

- Implementar medidas para avanzar hacia el uso eficiente del suelo rural y disminuir la informalidad de propiedad en la tierra deben ser imperativos en la política rural. Para esto, son indispensables los insumos que provee el Catastro Multipropósito, el cual aún muestra un elevado rezago en la zona rural. Es indispensable orientar esfuerzos y recursos para completar la formalización y actualización catastral de la zona rural.
- La disposición de información integral del territorio requiere que las entidades responsables de los objetos territoriales legales adopten los estándares que permitan la interoperabilidad de la información, en el marco de la Política de Catastro Multipropósito.
- Se recomienda que esa adopción sea prioritaria para los objetos territoriales legales relacionados con la zona rural.
- Es necesario profundizar en los métodos participativos por parte de la comunidad en el levantamiento de la información catastral multipropósito, apoderar a la comunidad de herramientas, tecnología, conocimiento y criterio sobre su territorio. *Sobre todo, en las zonas con mayor conflictividad y pobreza del país.*
- Avanzar con las estrategias encaminadas a suministrar de manera consistente y completa la información jurídica de los bienes inmuebles del país y poder lograr un interrelación e interoperabilidad entre registro y catastro con todos los gestores catastrales habilitados del país.



- El principal reto en Inspección, Vigilancia y Control a la Gestión Catastral es el fortalecimiento de la orientación a los intervinientes en la política, de la mano del IGAC, como máxima autoridad catastral responsable de la regulación.
- Se debe asegurar el financiamiento para actualizar el 100% del territorio nacional con información catastral con enfoque multipropósito. Se recomienda implementar el Decreto 140 de 2022 como alternativa que disponen los municipios para el financiamiento de su catastro multipropósito por medio del patrimonio autónomo creado para tal fin.