

# 2019

## **La Renovación de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad en Colombia: Algunos Resultados de la Aplicación de la Metodología del Barrido Predial Masivo**

Elaborado por



---

[www.agenciadetierras.gov.co/OTR](http://www.agenciadetierras.gov.co/OTR)  
[otrcontacto@agenciadetierras.gov.co](mailto:otrcontacto@agenciadetierras.gov.co)

# La Renovación de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad en Colombia: Algunos Resultados de la Aplicación de la Metodología del Barrido Predial Masivo

**Autores:** Claudia Galindo González  
Camilo Ramirez Herrera

**Tema:** Gerencia de la tierra del Estado y reforma agraria.

**Resumen:** En los últimos años el país ha sentado las bases para reorientar el enfoque de la política rural, buscando responder a la deuda histórica con el campo, fortaleciendo las instituciones estatales en los territorios, y contrarrestando factores vinculados con la persistencia de la violencia, actualmente la Agencia Nacional de Tierras desarrolla una intervención integral en el territorio rural de cada municipio con el objetivo de gestionar y resolver los conflictos en torno al acceso, el uso y la tenencia de la tierra por medio de formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, la entrada al territorio se organiza alrededor del *Barrido Predial Masivo*.

## **Clasificación JEL: D74, H56, Q15, R23**

Uno de los principales desafíos del desarrollo rural en Colombia es lograr la inclusión social y productiva de la gran mayoría de la población rural. Actualmente solo un 32% de los habitantes del campo accede a activos productivos tales como la tierra, la asistencia técnica, el sistema de riegos o el crédito<sup>1</sup>. Estos problemas se explican por fallas en el mercado y por la debilidad de la política rural en las décadas recientes.

La informalidad en la tenencia de la tierra es una barrera para el mejoramiento de la calidad de vida de la población rural. Si una familia campesina carece del título de propiedad de su parcela, se reducen sus posibilidades de acceder a programas de apoyo productivo y crédito. Según la medición hecha por la UPRA, Colombia se encuentra afectada por la informalidad en la tenencia en un 54% de los predios rurales; cifra que aún es significativa<sup>2</sup>.

Desde la segunda mitad del siglo XX el Estado colombiano ha adoptado distintas estrategias para abordar este problema. El enfoque de reforma agraria fue la directriz en la legislación impulsada en la década de los años 60. Si bien esta política no transformó de fondo los conflictos agrarios, sí impulsó la creación de una institucionalidad para mitigarlos en cabeza del INCORA. En la década de los 90 hubo un nuevo viraje donde los mecanismos de mercado y asignación de subsidios fueron los ejes centrales de los programas de acceso a tierras.

A pesar de ello, estos programas no lograron cambios notables en materia de acceso y formalización de tierras; por el contrario, el estancamiento del campo

---

<sup>1</sup>El Campo Colombiano: un camino hacia el Bienestar y la Paz. Misión para la Transformación del Campo. DNP - 2015. Pp 15.

<sup>2</sup>Índice de Informalidad Versión 1.1 - UPRA, consultado en [https://upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8Dndice\\_informalidad/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049](https://upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8Dndice_informalidad/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049)

colombiano se agudizó por los efectos negativos de la violencia acumulada por décadas en los territorios.

En los últimos años el país ha sentado las bases para reorientar el enfoque de la política rural, buscando responder a la deuda histórica con el campo, fortaleciendo las instituciones estatales en los territorios, y contrarrestando factores vinculados con la persistencia de la violencia. En el año 2015 el Gobierno reestructuró el sector y creó la Agencia Nacional de Tierras -ANT- como primera autoridad en el tema, responsable de implementar la política de ordenamiento social de la propiedad rural. En este nuevo marco institucional se articularán las acciones para lograr una ruralidad más eficiente, con mayor equidad en lo social con enfoque de sostenibilidad ambiental. Algunos de estos componentes también hacen parte del Acuerdo de Paz suscrito en 2016 entre el Estado colombiano y las FARC-EP, específicamente en lo referente a la Reforma Rural Integral.

El Acuerdo reconoce la urgencia de avanzar en la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural. En este sentido señala la meta de "formalizar 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, (...) -adecuando- un plan de formalización masiva y adelantar las reformas normativas y operativas pertinentes, garantizando la participación de las comunidades y sus organizaciones"<sup>3</sup>. De forma complementaria, se refiere a la modernización del "Sistema de Información Catastral Público"<sup>4</sup>. Tareas para las cuales el Barrido Predial Masivo es una herramienta que da inicio a la regulación de la propiedad, genera espacios de interacción entre el Gobierno y las comunidades para la toma de decisiones de gestión y ordenamiento social de la propiedad, y recolecta la información para dicho Sistema.

Se trata de acciones necesarias para la modernización de la ruralidad colombiana, pero su materialización exitosa requiere de ajustes significativos en el marco de la acción del Estado. Buscando alcanzar esos objetivos, se ajustó el enfoque de los programas de acceso a tierras y garantía de seguridad jurídica de la tenencia hacia un modelo de atención por oferta. Esto supone un cambio sustancial de las metodologías con las que se han abordado los asuntos de tierras en la institucionalidad. Anteriormente, la gestión estatal se concentraba en atender de forma individual las solicitudes que miles de familias campesinas presentaban en varias regiones, lo que impedía comprender de forma integral las tensiones y limitaciones alrededor del acceso y el uso de la tierra en una vereda o municipio entero.

El abordaje centrado en la oferta permite que la ANT, por medio de la formulación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, desarrolla una intervención integral en el territorio rural de cada municipio con el objetivo de gestionar y resolver los conflictos en torno al acceso, el uso y la tenencia de la tierra<sup>5</sup>. La

---

<sup>3</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Estado Colombiano y FARC - EP - 2016. Pp. 16.

<sup>4</sup> Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Estado Colombiano y FARC - EP - 2016. Pp. 18.

<sup>5</sup> Decreto 902 de 2017. "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".

entrada al territorio se organiza alrededor del *Barrido Predial Masivo*. Esta metodología consiste en el desarrollo de visitas por parte de profesionales jurídicos, catastrales y sociales a cada uno de los predios localizados en el municipio intervenido. Esta intervención en el territorio se construye de manera participativa con los pobladores y se basa en la articulación con otras instituciones<sup>6</sup>.

El propósito del Barrido es la recolección de información sobre las variables espaciales, sociales y jurídicas de la situación de tenencia de la tierra en un área determinada. Con base en esto, las direcciones misionales de la Agencia adoptarán las decisiones correspondientes en cada caso. Es decir, si se formaliza un predio, se adjudica un baldío, o se incluye a esa familia campesina en el programa de subsidios y créditos para el acceso a tierras.

Se evidencian tres cualidades del barrido predial masivo. En primer lugar, es una metodología que para su éxito requiere un alto componente participativo por parte de los pobladores del territorio. Esto contribuye no solamente a garantizar la consistencia de los datos sobre cada predio, sino que hace parte del fortalecimiento de la relación entre los ciudadanos y las autoridades.

Por otro lado, incrementa el ritmo de la respuesta estatal respecto a las incertidumbres en los derechos de propiedad y ocupación de predios rurales. Esto es clave en un contexto donde el Estado busca la superación de los conflictos en el acceso y uso de la tierra, cuyos procedimientos, para su solución, habían sido tradicionalmente dilatados, poniendo en vilo los derechos de ocupantes y propietarios. Finalmente, es una metodología que permite articular varios programas respecto al ordenamiento del territorio.

En el caso de nuestro país, las primeras experiencias han estado conectadas a la implementación del Catastro Multipropósito, cuyos alcances van más allá de la política de tierras, y se relacionan también con la planeación en el aprovechamiento de recursos estratégicos y el fortalecimiento de la tributación sobre la tierra, lo que beneficiará directamente a las finanzas municipales.

Desde el año 2017 se están adelantando los proyectos piloto donde se aplica la metodología del Barrido Predial Masivo. Un caso emblemático es Ovejas en Sucre, cuyos resultados se pueden resumir en la obtención de información predial y jurídica de 5.761 predios, el registro de más de 3.270 solicitudes mediante el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, identificación de 1.632 baldíos disponibles para adjudicar, y la entrega 1.058 títulos de propiedad, dentro de los cuales 763 correspondieron a adjudicaciones de baldíos. Esta intervención fue exitosa ya que se logró disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en un 71%<sup>7</sup>, reduciendo la brecha de género en la población rural y logró construir una serie de lecciones aprendidas para la implementación de este programa y del Catastro Multipropósito en otras regiones del país. Actualmente la estrategia de formalización basada en el Barrido Predial, también se está llevando a cabo en municipios de Antioquia, Bolívar, Meta y Putumayo entre otros. Esta política se seguirá implementando de manera progresiva hasta alcanzar la

---

<sup>6</sup> Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, Resolución 740 de 2017, Agencia Nacional de Tierras.

<sup>7</sup> Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. "Índice de Informalidad". Bogotá: UPR - 2018.

totalidad de departamentos. La meta es lograr en el 2022 el 60% del territorio y su totalidad en 2025<sup>8</sup>.

### **Bibliografía**

Estado de Colombia y FARC-EP (2016) "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera". Bogotá, Colombia.: Recuperado de: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Agencia Nacional de tierras -ANT- (2017) "Resolución 740 de 2017: Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad". Bogotá, Colombia.: Recuperado de: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Resolucion-740-de-2017.pdf>

CONPES (2019) "*Estrategia para la Implementación de la Política Pública del Catastro Multipropósito*". Bogotá, Colombia.: Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>

Departamento Nacional de Planeación (2015) "*El Campo Colombiano: un camino hacia el Bienestar y la Paz. Misión para la Transformación del Campo*". Bogotá, Colombia.: Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

UPRA. (2018). "*Índice de Informalidad*". Bogotá, Colombia.: Recuperado de: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/13821/%C3%8DNDICE+DE+INFORMALIDAD/6fafd775-1265-4941-b1ec-20af44d38049>

*\*Todos los derechos sobre este documento pertenecen a la Agencia Nacional de Tierras. Las opiniones que contiene el documento son exclusivas de sus autores y no necesariamente representan la opinión oficial de la Agencia Nacional de Tierras.*

---

<sup>8</sup> Documento CONPES 3958 -Estrategia para la Implementación de la Política Pública del Catastro Multipropósito. Bogotá: CONPES - 2019.