



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

Hoja de ruta para la
formalización y
titulación de predios de

ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO



GOBERNANZA Y TENENCIA DE LA TIERRA

GOBERNANZA DE LA TENENCIA INCLUSIVA PARA MEJORAR LA
SEGURIDAD ALIMENTARIA, LAS OPORTUNIDADES DE MEDIOS
DE VIDA Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

**Hoja De Ruta Para La
Formalización y Titulación
De Predios De Entidades De
Derecho Público**

FAO - COLOMBIA
Mayo, 2021

Gherardo Amaduzzi

Embajador de Italia en Colombia

Mariarosa Stevan

Directora Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS) en La Habana

Luca De Paoli

Responsable Agencia Italiana de Cooperación para el Desarrollo (AICS) en Bogotá

Alan Jorge Bojanic H.

Representante de FAO en Colombia

Manuela Ángel González

Oficial Nacional de Programas FAO Colombia

Javier Molina Cruz

Oficial Superior de tenencia de la tierra en FAO Roma y referente para América Latina

Alejandra Vega Rodríguez

Especialista en Tenencia de la Tierra FAO Colombia

María Alejandra Chaux Echeverri

Especialista en Recursos Naturales y Gobernanza FAO Colombia

Ignacio Martín Eresta

Especialista en reducción de la pobreza rural, FAO Roma

Equipo Coordinación Territorial FAO Colombia

Blanca Florian Cortés

María Lucía Osorio Vargas

Julie Montezuma Chávez

Héctor Leyva Angulo

Equipo de Comunicaciones FAOCO

Jorge Mahecha Rodríguez

Ana Milena Reyes

Nancy Villegas Sánchez

Giovanny Aristizabal

Autores

Elkin Rocha-Noriega

Yury Andrea Ramírez-Pulido

Equipo del Proyecto Gobernanza y Paz

Derly Aldana Quiceno

Coordinadora Proyecto Gobernanza y Paz

Elkin Rocha Noriega

Profesional Misional Especializado - Jurídico

María Paula Barrera Zambrano

Profesional Misional Especializado - Social Ambiental

Diego Casallas Pabón

Profesional Misional Especializado - Social Ambiental

Yury Andrea Ramírez Pulido

Profesional Catastral

Laura Suárez Chaparro

Profesional en Comunicación e Incidencia Pública

Laura Martínez Ortíz

Profesional Administrativa Especializada

Valentina Salcedo Orozco

Profesional Misional en Monitoreo y Evaluación

Otros colaboradores

Gustavo Wilches Chaux

Consultor experto en gobernanza y conflictos socioambientales

Sandra Bermúdez Marín

Profesional Misional Especializado - Organizaciones de la Sociedad civil

Norma Riaño

Profesional Misional Especializado - Organizaciones de la Sociedad Civil

Catalina Ávila

Profesional Misional jurídica

ISBN 978-958-53615-0-8

Diseño y diagramación:

VIVA web and graphics - www.vivamente.co

Bogotá, Colombia

Representación FAO Colombia

2021

Contenido

- 09** Uso de siglas
- 12** 1. Introducción
- 18** 2. Antecedentes normativos de la formalización y titulación de predios de EDP
- 23** 3. Aspectos conceptuales y metodológicos, componentes técnicos de la Hoja de Ruta
- 25** 3.1. Universo de intervención: predios objeto de formalización y titulación por la Hoja de Ruta
- 29** 3.1.1. Bienes Baldíos
- 32** 3.1.2. Bienes fiscales patrimoniales, propiamente dichos
- 36** 3.1.3. Bienes de propiedad privada
- 42** 3.2. Aspectos metodológicos de la Hoja de Ruta
- 44** 3.3. Componentes técnicos de la Hoja de Ruta
- 45** 3.3.1. Componente social
- 48** 3.3.2. Componente catastral
- 49** 3.3.3. Componente jurídico

- 51** 4. Fases de la Hoja de Ruta para la formalización y titulación de predios de Entidades de Derecho Público
- 52** 4.1. Fase 1: Alistamiento territorial
- 52** 4.1.1. Primer momento: priorización y construcción de acuerdos
- 55** 4.1.2. Segundo momento: metodología colaborativa para la individualización de los predios y su implementación
- 58** 4.1.3. Tercer momento: identificación física y predial, práctica y acopio de pruebas
- 61** 4.1.4. Cuarto momento: identificación de la calidad jurídica del predio y consultas a autoridades, para descartar posibles restricciones y condicionantes a la formalización
- 66** 4.1.5. Inadjudicabilidad de predios solicitados
- 67** 4.1.6. Quinto momento: definición del escenario de formalización o titulación
- 70** 4.2. Fase 2: Conformación del expediente y presentación de la solicitud.
- 74** 4.2.1. Primer momento: verificación del expediente.
- 75** 4.2.2. Segundo momento: Radicación de la solicitud de formalización ante la autoridad competente.

- 75** 4.3. Fase 3: Trámite de formalización y titulación ante la Agencia Nacional de Tierras
 - 75** 4.3.1. Primer momento: estudio de la solicitud
 - 77** 4.3.2. Segundo momento: aceptación de la solicitud y comunicación del acto
 - 78** 4.3.3. Tercer momento: etapa publicitaria del proceso.
 - 80** 4.3.4. Etapa probatoria e Inspección Ocular
 - 82** 4.3.5. Cuarto momento: trámite de posibles oposiciones y decisión final.
 - 84** 5. Bibliografía
 - 87** 6. Anexos
-

ÍNDICE DE TABLAS

- 64** Tabla 1. Principales consultas sugeridas
- 67** Tabla 2. Definición del escenario de formalización o titulación
- 70** Tabla 3. Verificación del expediente

Uso de siglas

ANH	Agencia Nacional de Hidrocarburos
ANI	Agencia Nacional de Infraestructura
ANM	Agencia Nacional de Minería
ANT	Agencia Nacional de Tierras
CAR	Corporación Autónomas Regionales
CM	Catastro multipropósito
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
EDP	Entidad de Derecho Público
ET	Entidades Territoriales
FMI	Folio de Matrícula Inmobiliaria
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial

DVGT	Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques
FAO CO	Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Colombia
GPS	Sistema de Posicionamiento Global
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
NNA	Niños, niñas y adolescentes
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
PATR	Plan de Acción para la Transformación Territorial

PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
POSP	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PDT	Planes de Desarrollo Territorial
PNN	Parques Nacionales Naturales de Colombia
RRI	Reforma Rural Integral
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento
RUNAP	Registro Único Nacional de Áreas Protegidas
SIAC	Sistema de Información Ambiental de Colombia
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro
UAEGRTD	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

La Hoja de Ruta tiene el propósito de contribuir al **fortalecimiento de las capacidades técnicas de las Entidades Territoriales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)**, en materia de gobernanza de su territorio.



Introducción

La Hoja de Ruta para la formalización y titulación de predios de Entidades de Derecho Público (EDP), es una herramienta metodológica que surge como una iniciativa del Proyecto Gobernanza y Paz (GCP/GLO/347/MUL) de la FAO (Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura).

Tiene el propósito de contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas de las Entidades Territoriales y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en materia de gobernanza de su territorio; en particular, en la regularización de la tenencia de bienes inmuebles de instituciones públicas, destinados al cumplimiento de las funciones y obligaciones de las entidades de derecho público en diferentes niveles de

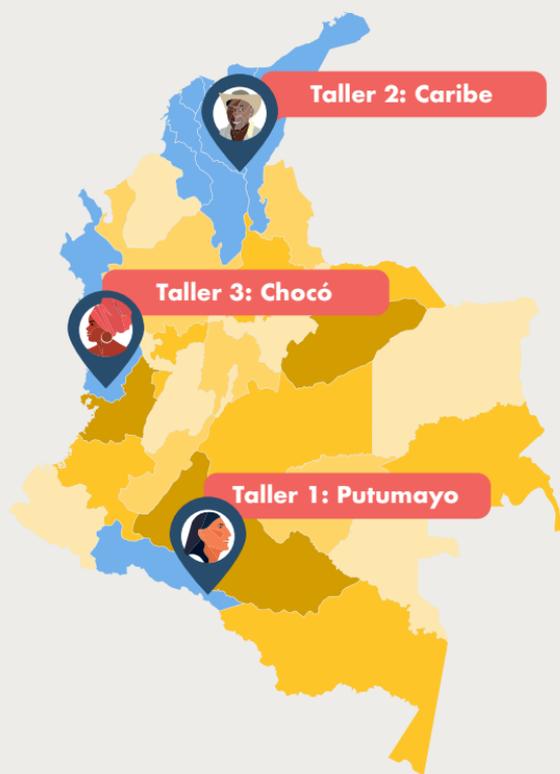
gobierno, y de los distintos órganos del Estado. Así como también, de los predios de utilidad pública e interés social y comunitario, **tales como escuelas, centros de salud, canchas, centros de acopio, sistemas de riego, sitios deportivos y de recreación, plazas de mercado, casetas comunales, casas de justicia, entre otras.**

Los principales insumos de esta herramienta, surgieron en el desarrollo del proyecto piloto de formalización de escuelas rurales, realizado por la FAO CO (Colombia) en los municipios de San Juan del Cesar (al sur de La Guajira) y Puerto Guzmán (en el medio Putumayo), ubicados en zonas focalizadas para la ejecución de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), definidas en el artículo 3º del Decreto 893 de 2017¹.

La Hoja de Ruta, sintetiza los aprendizajes obtenidos durante más de un año de acompañamiento técnico de la FAO a las municipalidades focalizadas, así como las recomendaciones y aportes que surgieron en los “Talleres sobre tenencia y gobernanza de la tierra: herramientas para la formalización de predios de Entidades de Derecho Público”.

¹ Por el cual se crean los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), como resultado del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y el grupo armado FARC-EP. 2016.

Los talleres se realizaron por medios virtuales entre septiembre del año 2020 y febrero de 2021, y participaron funcionarios públicos, contratistas e integrantes de OSC, de los departamentos de Putumayo, Caquetá, Bolívar, Sucre, Cesar, Magdalena, Atlántico, La Guajira, Chocó, Cauca, Meta, Guaviare, Santander, Norte de Santander, Tolima, Córdoba, Arauca y Antioquia.



Esta herramienta, es una apuesta diseñada y pensada con las entidades e instituciones territoriales y las OSC, que posibilita el abordaje y gestión de una de las problemáticas de la tenencia de la tierra en Colombia: la falta de seguridad

jurídica de los predios de Entidades de Derecho Público. Desde esta perspectiva la Hoja de Ruta se suma a los esfuerzos realizados por la ANT, para promover la seguridad jurídica de los inmuebles de EDP y, en especial, la ya existente “Guía para la Presentación de Solicitudes de Titulación de Baldíos a Favor de Entidades de Derecho Público”. En este sentido, la Hoja de Ruta agrega valor en la medida en que propone estrategias de formalización de predios de dominio ajeno y bienes fiscales patrimoniales propiamente dichos, bajo una perspectiva colaborativa.

También se propone con este instrumento, movilizar a los actores en el territorio para promover la materialización de la planeación territorial, fortalecer la gestión de los municipios y distritos, y contribuir a la implementación de los programas de la Reforma Rural Integral (RRI); en especial, los planes nacionales sectoriales del punto uno del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, así como reducir hallazgos de órganos de control y posibles indagaciones disciplinarias y fiscales.

Este instrumento se elaboró con una intención pedagógica, acudiendo a un lenguaje sencillo y procedimental, que le otorga practicidad en su implementación. Por lo dicho, puede ser apropiado por servidores públicos, integrantes de OSC, Grupos Motor, Consejos Territoriales de Planeación, Juntas de Acción Comunal, autoridades de gobierno de las comunidades étnicas y la ciudadanía en cualquier región de la geografía nacional.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Hoja de Ruta tiene dos grandes bloques: el primero, desarrolla antecedentes normativos y aspectos conceptuales básicos sobre la formalización de predios de EDP, así como los predios objeto de intervención y elementos metodológicos que pueden representar, justamente, uno de los aportes clave de la Hoja de Ruta, en la perspectiva de contribuir al fortalecimiento de la gobernanza territorial y la participación multiactor en el proceso. El segundo es de carácter procedimental, y se refiere a cada una de las fases de la herramienta: i) alistamiento territorial; ii) conformación del expediente y radicación de la solicitud; y iii) trámite de formalización ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

FASES DE LA HERRAMIENTA

i Alistamiento territorial

ii Conformación del expediente y radicación de la solicitud

iii Trámite de formalización ante la Agencia Nacional de Tierras (ANT)

La Hoja de Ruta **agrega valor en la medida que propone estrategias de formalización** de predios de dominio ajeno y bienes fiscales patrimoniales propiamente dichos, **bajo una perspectiva colaborativa.**



El cuerpo conceptual en el que se sustenta la Hoja de Ruta, dialoga permanentemente con visiones y acciones prácticas orientadas a facilitar su implementación, en muchos casos desarrollados por la institucionalidad de tierras.

En concordancia con lo anterior, la herramienta cuenta con una carpeta de anexos que contiene los siguientes documentos: 1) ficha de focalización y construcción de acuerdos; 2) ficha de metodología colaborativa; 3) ficha de análisis de información catastral y registral, y 4) glosario de términos.

02

Antecedentes normativos de la formalización y titulación de predios de EDP

El ordenamiento jurídico colombiano, reconoce la relación estrecha entre la población campesina y la tierra; esta última les posibilita la subsistencia y la realización de sus proyectos de vida².

Los artículos 55 (transitorio), 58, 63, 64 y 102 de la Constitución Política, inspiran y originan al actual desarrollo legal y administrativo sobre el derecho a la tierra y al territorio de las comunidades étnicas, establecen la obligación estatal de formular políticas públicas, que promuevan el acceso progresivo de la población a dichos derechos, e imponen en un rango constitucional la función social y ecológica de la propiedad.

² Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-077/17). Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, 8 de febrero de 2017.

En virtud de este marco de derechos, garantías y obligaciones, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, **“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**, expedido mediante la **Ley 1955 de 25 de mayo de 2019**, definió metas en torno a la formalización de la pequeña propiedad privada y de la titulación de baldíos, en la estrategia denominada **“Campo con progreso: Una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural”**.

En materia técnica, **los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y el Decreto 148 de 2020**, que reglamenta las normas mencionadas, transformaron la gestión catastral en el país. De manera precisa, gracias al artículo 79, la gestión catastral –que antes se entendía como una «función pública»–, pasa a tener el estatus de «servicio público», también se habilita a gestores catastrales distintos al Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, para realizar la formación, actualización, conservación y difusión catastral, los cuales, a su vez, pueden contratar operadores catastrales para que sean éstos los que adelanten las labores operativas relacionadas con el catastro.

La supervisión y vigilancia de la función catastral, queda en cabeza de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Por su lado, el artículo 80 de la referida Ley otorga a la ANT la calidad de gestor catastral. Así, en el proceso de barrido predial, el levantamiento catastral adelantado por la autoridad de tierras, se concentra exclusivamente en los aspectos físicos y jurídicos de los predios, sin incluir la caracterización económica y fiscal.

En concordancia con la **Ley 1955 de 2019**, y con el propósito de fortalecer la capacidad del Estado para ordenar el territorio, así como proveer a la institucionalidad y a la sociedad en general de instrumentos técnicos, que orienten de manera eficiente y transparente la asignación de recursos públicos, el Gobierno Nacional viene implementando el Sistema de Administración de Tierras y el Catastro Multipropósito, trazando como meta del cuatrienio la actualización catastral del 60% del territorio nacional, equivalente a 650 municipios, incluyendo la totalidad de los municipios PDET³.

Del mandato derivado del Acuerdo Final (en particular el punto uno), y en uso de las facultades otorgadas al Gobierno Nacional, se expidió el Decreto 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la ejecución de la RRI. Con este nuevo orden normativo, se instala una visión de la política pública de tierras que sustituye los Sujetos de Reforma Agraria (definidos en la Ley 160 de 1994), por los Sujetos de Ordenamiento de la Propiedad Rural. Adicionalmente, sus ejes centrales son la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) y del Fondo de Tierras, la puesta en marcha de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)⁴ y la entrada en vigencia del “Procedimiento Único”, que es la principal herramienta para la implementación de los anteriores instrumentos. Con esto, se abren nuevos escenarios para la regularización de los derechos de tenencia de predios de entidades públicas, e inmuebles de utilidad pública y social.

³ CONPES. 2019. Documento CONPES 3958. Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito. Consejo Nacional de Política Económica y Social. Bogotá D.C. 26 de marzo de 2019.

El Decreto 2363 de 2015⁵, por el cual se crea la ANT, define esta entidad como la máxima autoridad en materia de tierras, y establece por objeto la ejecución de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). A su vez, el artículo 19 de este mismo Decreto, consagra entre las funciones de la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, adscrita a la ANT, la de “dirigir la ejecución de los componentes de formalización de la propiedad rural, y aprobar las rutas jurídicas necesarias para corregir las situaciones informales e irregulares identificadas en la caracterización jurídica de los predios”. Por su lado, el artículo 25 de la citada norma, contempla entre las funciones de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, “la adjudicación de baldíos a las entidades de derecho público, de conformidad con las normas correspondientes”.



Con esto, se abren nuevos escenarios para la regularización de los derechos de tenencia de predios de entidades públicas e inmuebles de utilidad pública y social.

⁴ Según lo estipulado por la Resolución 740 de 2017, es un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas. Bogotá D.C. 13 de junio de 2017.

Por su lado, el Decreto 1071 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, retoma el procedimiento establecido en el artículo 68 de la Ley 160 de 1994, al consagrar en el capítulo 6°, el procedimiento de regularización de los inmuebles de naturaleza baldía, destinados al funcionamiento de EDP. Sin duda alguna, un referente normativo importante, al concretar aspectos procedimentales para la regularización de los predios objeto de la *Hoja de Ruta*.

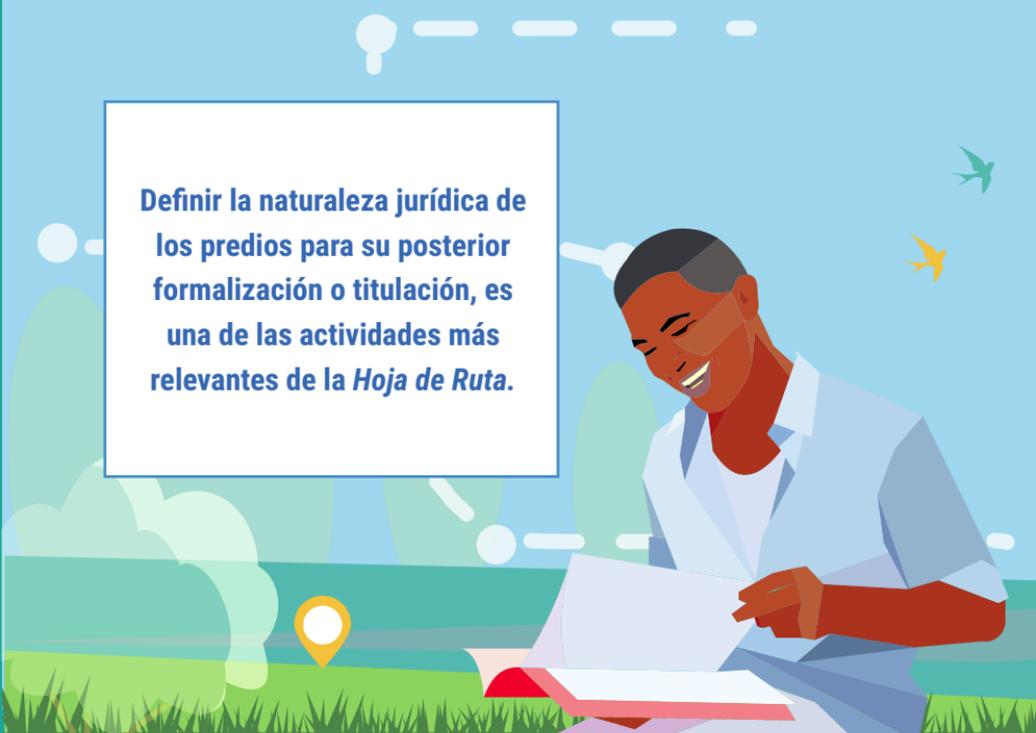
Finalmente, la Ley 388 de 1997⁶, faculta a las Entidades Territoriales para ordenar el territorio y dispone, en el artículo 123, la cesión de baldíos ubicados en el perímetro urbano a los municipios y distritos.

La norma en cuestión establece, además, mecanismos que permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el uso equitativo y racional del suelo; así como las reglas de concurrencia entre la Nación, las entidades territoriales y las autoridades ambientales y de planificación.

Dichas facultades son relevantes para la regularización de predios de EDP, en la medida en que otorga instrumentos ágiles a los gobiernos territoriales.

⁵ Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.

⁶ Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.

An illustration of a man with dark skin and short hair, wearing a light blue short-sleeved shirt, sitting on the grass and smiling while reading a document. The background is a bright, stylized landscape with green hills, a blue sky with birds, and a yellow location pin icon on the ground. A white callout box with a blue border is positioned to the left of the man, containing text.

Definir la naturaleza jurídica de los predios para su posterior formalización o titulación, es una de las actividades más relevantes de la *Hoja de Ruta*.

03

Aspectos conceptuales y metodológicos, componentes técnicos de la Hoja de Ruta

Es tan importante este momento, que en él se concreta el escenario y la estrategia; esto es, la entidad que conocerá de la solicitud de formalización o titulación y el procedimiento a seguir.



Antes de desarrollar conceptualmente las tipologías y la naturaleza jurídica de los bienes inmuebles, objeto del proceso de formalización o titulación descrito en esta *Hoja de Ruta*, se debe definir:

¿Qué es una Entidad de Derecho Público?

De acuerdo con el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, para los efectos del **artículo 68 de la Ley 160 de 1994** (citado anteriormente), se entiende por EDP, todas aquellas entidades que forman parte de la estructura y organización del Estado, salvo aquellas de naturaleza mixta en las que los aportes estatales sean inferiores al 50%⁷.

Continúa señalando el alto tribunal de lo contencioso administrativo: “Dicho de otro modo, solamente aquellas empresas o sociedades mixtas con participación igual o superior al 50% de participación estatal, podrán recibir en adjudicación bienes baldíos en los términos dispuestos en la **Ley 160 de 1994**”.

⁷ Concepto 2254 de 8 de junio de 2015. Magistrados: Germán Alberto Bula Escobar. Presidentes de la sala: Édgar González López, Álvaro Namén Vargas. Secretaria de la Sala: Lucía Mazuera Romero. 2015.

De conformidad con el recién citado artículo, este instrumento puede contribuir a la titulación de predios destinados a la implementación de obras focalizadas en el marco de los PDET, o incluso de los Planes de Desarrollo Territoriales, siempre que la destinación de dichos inmuebles, sea la prestación de un servicio público o actividades de utilidad pública o interés social.

3.1. Universo de intervención: predios objeto de formalización y titulación por la Hoja de Ruta

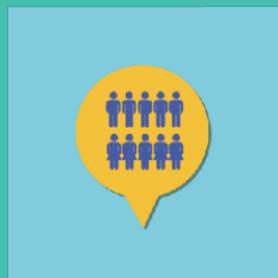
El artículo 102 de la Constitución Política, consagra que “El territorio, *con los bienes públicos* que de él forman parte, pertenece a la Nación”. En consecuencia, el Estado ejerce soberanía sobre todo el territorio, no obstante, su facultad para disponer y reconocer derechos se circunscribe a bienes de naturaleza pública, sin perjuicio de tener facultades para intervenir la propiedad privada, en los casos y mediante las figuras contempladas en la ley y en la Carta Política⁸.

Este el caso de los “bienes de uso público”, que por su destinación le pertenecen al conjunto de los ciudadanos, ejemplo: las plazas, calles y avenidas.

⁸ Algunas de estas situaciones: para gravar la propiedad y establecer tributos, en caso de guerra, por motivo de utilidad pública y cuando se constata las causales para adelantar la extinción de dominio (artículos 317, 59, 58 y 34 de la Constitución Política).

La ANT, de conformidad con el **Decreto 2363 de 2015**, ejerce la administración de los baldíos de la Nación. Los baldíos son bienes públicos de la Nación (es decir, pertenecen al Estado) y están catalogados como bienes fiscales adjudicables, de modo que son los que la Nación conserva, “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”⁹.

Ahora bien, hay baldíos que tienen un especial régimen de protección en el ordenamiento jurídico y no son adjudicables, por el contrario, son protegidos y preservados por el Estado, dado la especial importancia ecológica, así como la relación de los mismos, con la pervivencia de las comunidades y pueblos étnicos del país. Algunos de ellos, son los que integran las áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las zonas declaradas como Ley 2°, las rondas hídricas, las sabanas y playones comunales, entre otros.



Dentro de los bienes de la Nación, establecidos en el artículo 102 de la Constitución, se identifican dos grupos: 1) Bienes Fiscales (artículo 674 del Código Civil), cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes y, 2) los Bienes de Uso Público, cuyo uso corresponde a todos los habitantes del territorio como, por ejemplo, las plazas, calles y avenidas.

⁹ Corte Constitucional de Colombia. (Sentencia C-595/95). Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, diciembre 7 de 1995.

Dentro de los bienes fiscales, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional, encontramos las siguientes categorías:



Fiscales propiamente dichos

Son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes.



Bienes de uso público

Son los destinados al uso común de los habitantes



Bienes fiscales adjudicables

Son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley ¹⁰.

Esta **Hoja de Ruta** propone estrategias para la titulación de bienes fiscales patrimoniales propiamente dichos y bienes fiscales adjudicables, en favor de EDP, dado que, como se mencionó, los “bienes de uso público” no son susceptibles de ser adjudicados.

Pero también, y como valor agregado a las propuestas metodológicas existentes, la Hoja de Ruta establece líneas de acción e identifica las competencias institucionales, cuando el predio que se requiere formalizar, para garantizar la prestación de un servicio público es de naturaleza privada.

A continuación, se desarrollan los aspectos más relevantes de los predios que, por su naturaleza jurídica, son objeto de formalización y titulación mediante el proceso sistematizado en esta Hoja de Ruta.



¹⁰ Corte Constitucional de Colombia. (Sentencia C-595/95). Magistrado Ponente, Carlos Gaviria Díaz. Bogotá, diciembre 7 de 1995.

3.1.1 Bienes Baldíos

En el artículo 675 del Código Civil como las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la Nación carecen de otro dueño aparente. **Los baldíos son bienes públicos que se caracterizan por ser administrados de manera reservada por el Estado.**

Como se mencionó anteriormente, la Nación puede transferirlos a particulares, siempre que se cumpla con los requisitos de Ley establecidos. Sobre la facultad de transferencia del dominio, la Corte Constitucional establece que se parte del supuesto, según el cual, la Nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador, transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público¹¹.

De conformidad con el artículo 63 de la Constitución Nacional, los baldíos, junto a los parques naturales, las

¹¹ Corte Constitucional de Colombia. (Sentencia C-060/93). Magistrado Ponente, Fabio Morón Díaz. Bogotá, febrero 22 de 1993.

tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables¹².

Esta regla constitucional tiene entre sus propósitos, garantizar la asignación estratégica de los derechos a la tierra y el territorio, dada su importancia para promover el desarrollo del aparato productivo, superar las brechas entre el campo y la ciudad, y cumplir los fines del Estado. No en vano deja para sí la soberanía, administración y capacidad de disposición sobre este tipo de bienes de dominio público.

En Colombia no solo se adjudican baldíos a particulares que cumplen los requisitos para ello, sino también a EDP. Este es el caso de predios cuya destinación es la construcción de obras de infraestructura, instalación o dotación de servicios públicos, o aquellas cuyas actividades han sido declaradas por la ley como de utilidad pública e interés social¹³.

¹² "a) Inalienables: significa que no se pueden negociar, esto es, vender, donar, permutar, etc. b) Inembargables: esta característica se desprende de la anterior, pues los bienes de las entidades administrativas no pueden ser objeto de gravámenes hipotecarios, embargos o apremios. c) Imprescriptibles: la defensa de la integridad del dominio público frente a usurpaciones de los particulares, que, aplicándoles el régimen común, terminarían por imponerse en el transcurso del tiempo, se ha intentado encontrar, en todas las épocas, con la formulación del dogma de la imprescriptibilidad de tales bienes". Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C 688 de 2005. Magistrado ponente Dr. Alvaro Tafur Galvis. 2005.

¹³ Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Artículo 2.14.10.6.1.

REQUISITOS

Los requisitos para presentar ante la ANT la solicitud de formalización de baldío a EDP, se destacan los siguientes.

- 1** Nombre de la entidad, su representante legal y documentos que acrediten su creación por o autorización de la ley.
- 2** Naturaleza y características del servicio público, o actividad de utilidad pública e interés social que debe desarrollar.
- 3** Nombre del terreno y su ubicación geográfica.
- 4** La afirmación de ser baldío, cabida aproximada y el plano correspondiente.
- 5** Los colindantes del predio con relación a los puntos cardinales¹⁴.

¹⁴ MADR. 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Artículo 2.14.10.6.2. Bogotá, mayo 26 de 2015.

3.1.2. Bienes fiscales patrimoniales, propiamente dichos

Los bienes fiscales patrimoniales propiamente dichos, son baldíos cuya titularidad se encuentra en favor de entidades de derecho público, por lo tanto, son de dominio público. Sin embargo, se diferencian en algunas de sus características, frente a otros bienes públicos de la Nación, pues los bienes fiscales patrimoniales son enajenables, más no imprescriptibles, pues no son susceptibles de ser adquiridos por prescripción adquisitiva.

Esto último significa que ningún particular podrá adquirir el dominio de baldíos, entre ellos los bienes fiscales propiamente dichos, por declaración judicial, luego de haber ejercido actos públicos de señor y dueño durante el tiempo exigido por la ley.

Cabe resaltar que en el universo de bienes fiscales patrimoniales, también se encuentran los predios y parcelas del Fondo Nacional Agrario, los cuales, como expresa el **artículo 3 del Acuerdo 349 de 2014 del INCODER**, al ingresar al patrimonio del INCODER (ahora ANT) por cualquiera de las formas señaladas en el **artículo 16 de la Ley 160 de 1994**, o por mandato de cualquier otra disposición, tienen la naturaleza de bienes fiscales patrimoniales¹⁵.

El procedimiento de destinaciones especiales¹⁶, contenido en dicho Acuerdo, contempló las transferencias de predios del Fondo a Entidades de Derecho Público.

El Consejo de Estado define los bienes fiscales patrimoniales, como aquellos que pertenecen a sujetos de derecho público de cualquier naturaleza u orden, y que, por lo general, están destinados al cumplimiento de las funciones públicas o servicios públicos, tales como los terrenos, edificios, fincas, granjas, equipos, enseres, acciones, rentas y bienes del presupuesto, entre otros. Es decir, sujetos al desarrollo de su misión y utilizados para sus actividades, o pueden constituir una reserva patrimonial para fines de utilidad común. Su dominio corresponde a la República, pero su uso no pertenece al público en general, de manera que el Estado los posee y los administra en forma similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad¹⁷.

La prerrogativa de regularización de predios de EDP, guarda estrecha relación con las facultades otorgadas a la Entidades Territoriales en materia de ordenamiento territorial definidas en **la Ley 388 de 1997**, y en particular, con el **artículo 123** de la citada norma, por medio del cual se incorporan al inventario

¹⁵ A partir de entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017, de acuerdo con su artículo 81 que reformó el trámite de adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario (reglado en el Acuerdo 349 de 2014), se incorporó un régimen de transición para las solicitudes individuales en curso y en los procedimientos iniciados después de 29 de mayo de 2017 un Procedimiento Único desarrollado por el Decreto Ley.

¹⁶ Dentro de dichas destinaciones especiales, se pueden encontrar: la instalación de servicios públicos en zonas rurales, las granjas de demostración o experimentación, escuelas o centros de educación, centros de salud, áreas de conservación o protección ambiental, centros de investigación, áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surtan de agua los acueductos municipales y distritales, las zonas de vegetación protectora y áreas con bosques no adjudicadas dentro de las parcelaciones.

¹⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera (Subsección B). Consejera Ponente: Ruth Stella Correa Palacio. Bogotá, 30 de abril de 2012.

de bienes de propiedad de los municipios y distritos, todos los baldíos existentes en su suelo urbano, que no constituyan reserva ambiental.

Mediante esta figura, las municipalidades y los distritos adquieren la titularidad de los predios sin dueño aparente, que se encuentren ubicados en su perímetro urbano. Esto tiene implicaciones importantes, la primera es la capacidad de disposición y transferencia del dominio que adquieren las Entidades Territoriales, lo que constituye una figura que contribuye a brindar seguridad jurídica sobre la tierra, en consecuencia, favorece la titulación de predios en favor de EDP; la segunda es que brinda autonomía a los gobiernos territoriales, para materializar programas y políticas públicas, por ejemplo de viviendas, acceso a justicia, recreación y deporte, entre otras.

La incorporación de baldíos al patrimonio de las Entidades Territoriales, está orientada por criterios de eficiencia en la utilización, regulación, transformación y ocupación del espacio a partir de las realidades sociales, económicas y culturales, existentes en el territorio. En este sentido, el artículo 6º de la norma anteriormente citada, señala que la planeación territorial debe priorizar los requerimientos de los niños, niñas, adolescentes, mujeres, adultos mayores y personas en condición de discapacidad, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible.



El articulado en cuestión, establece que las Entidades Territoriales deben:



Definir estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales;



Diseñar y adoptar los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación, que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales, y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital;



Definir programas y proyectos que concreten estos propósitos ¹⁸.

El cambio de la naturaleza jurídica de los predios afectados por medidas de regulación del territorio, como el contemplado en el **artículo 123 de la Ley 388 de 1997**, no puede ser una decisión arbitraria, coyuntural ni aislada de la realidad y dinámicas territoriales, por el contrario, es una medida en concordancia con la visión y la planeación territorial.

En este sentido, la titulación de la propiedad pública susceptible de ello, supone o persigue el equilibrio de las relaciones de los ciudadanos con su territorio, mediante

¹⁸ Congreso de la República de Colombia. Ley 388 de 1997. Artículo 5. Bogotá 1997.

inversiones y decisiones públicas acordes con la visión de las autoridades y ciudadanos; en otras palabras, titular bienes fiscales patrimoniales propiamente dichos, es la ventana para garantizar la provisión de bienes y servicios, la primacía del interés general, y el cumplimiento de las obligaciones legales y constitucionales de las autoridades legítimamente constituidas.

3.1.3. Bienes de propiedad privada

El derecho de dominio, también conocido como de propiedad, es el derecho real sobre una cosa corporal para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno¹⁹. La primera diferencia con los baldíos es que, si bien ambos se encuentran definidos por el derecho civil, la regulación de los baldíos tiene alcance y desarrollo en el derecho público. Su reconocimiento data de los tiempos de la conquista, en este sentido la legislación colombiana exige el cumplimiento de una tarifa legal²⁰, la cual reconocemos como título y modo, que son las formas jurídicas de perfeccionar el derecho de propiedad, no siendo otra cosa, que la manera en que se inicia la relación jurídica con el predio.

¹⁹ Congreso de la República de Colombia, Código Civil (Ley 84 de 1873). Artículo 669. Bogotá 1873.

²⁰ Es una forma de apreciación de la prueba, también conocida como prueba tasada. En este Sistema de valoración el valor de las pruebas se encuentra definido en la ley, el operador judicial simplemente aplica lo dispuesto por el legislador.

Dicha relación jurídica puede manifestarse mediante escritura pública, como en los negocios de compra venta o sucesión intestada²¹ de mutuo acuerdo, entre otros; por sentencia judicial, como lo es el caso de procesos de pertenencia en los que se reconoce el derecho de dominio al poseedor; o por acto administrativo de la autoridad competente, en la cual el Estado en cualquier momento de la historia, a través de sus organismos o entidades administrativas (Gobernación, Concejos Municipales, INCODER, INCORA, ANT, otras), se desprende del derecho de dominio en favor de un particular u otra entidad.

Estos actos (escritura pública, sentencia judicial o acto administrativo), son inscritos en un registro público, para nuestro caso, en las Oficinas de Instrumentos Públicos competentes según la ubicación del predio, lo que consolida el derecho de propiedad y genera oponibilidad²².

En concordancia con lo anterior, el ordenamiento jurídico colombiano, establece la concurrencia de dos requisitos para transferir el dominio de bienes inmuebles, esto es:

- i) la existencia de un acuerdo de voluntades que genera obligaciones y que se expresa a través de un justo título²³, y
- ii) la formalización que se materializa mediante la inscripción de dicho acuerdo ante la ORIP.

²¹ La herencia que se produce por la muerte de una persona, cuando no ha dejado testamento.

²² AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Guía de Revisión de Antecedentes Registrales de Dominio o Propiedad para la Definición de la Naturaleza Jurídica de los bienes Inmuebles Rurales.2017. Colombia.

²³ Congreso de la República de Colombia. Código Civil. Artículo 765. “(E)l justo título es constitutivo o traslativo de dominio. Son constitutivos de dominio la ocupación, la accesión y la prescripción. Son traslativos de dominio los que por su naturaleza sirven para transferirlo, como la venta, la permuta, la donación entre vivos. Pertenecen a esta clase las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición”.



Una segunda gran diferencia con los predios de naturaleza baldía es, que la seguridad jurídica sobre los bienes inmuebles de propiedad privada, se logra mediante la celebración de un contrato que se eleva a escritura pública y se protocoliza inscribiéndolo ante la ORIP; para el caso de los baldíos, solo es válido transferir el dominio mediante manifestación soberana del Estado, esto es, a través de un acto administrativo, como la resolución de adjudicación, que debe ser inscrita ante la ORIP competente.

El artículo 58 de la Constitución Política garantiza la propiedad privada.

El carácter constitucional de este reconocimiento, sugiere la importancia de tal derecho en el orden jurídico colombiano, una característica propia de las democracias liberales. **No obstante, el derecho de propiedad no es absoluto y se encuentra limitado por principios como la primacía del interés general sobre el particular, y su función social y ecológica.**

En Colombia la informalidad se presenta, principalmente, en predios de propiedad privada y, en menor medida, en tierras baldías de propiedad de la Nación²⁴.

Tal como lo anota la ANT, los índices de informalidad de los



bienes privados son altísimos, de allí la importancia de que el Acuerdo Final en el punto 1.1.5., haya definido como una de las prioridades, la implementación de programas y estrategias institucionales orientadas a la “Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural”, estableciendo una meta de 7 millones de hectáreas formalizadas y 3 millones de hectáreas adjudicadas en los siguientes 12 años.

Teniendo presente este contexto, y la aplicación de los principios de la función social y ecológica de la propiedad, la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT, ha dinamizado los procesos de formalización de predios en favor de EDP en diferentes zonas del país, especialmente en aquellas focalizadas para el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), que incluyen la metodología de *Barrido Predial Masivo*.

El proceso de formalización de la propiedad adelantado por la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT, opera, principalmente, en los casos en los que la propiedad no se encuentra consolidada, dada la ausencia de algunos de los elementos esenciales para ello.

²⁴ Agencia Nacional de Tierras. Proyecto de asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional. 2018.

Para el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria²⁵, el procesos de formalización se da en los siguientes tres escenarios:

i En el caso de la prescripción adquisitiva, la legislación establece un proceso de pertenencia, que es de carácter judicial, y se centra en determinar que el demandante cumpla con los supuestos de la prescripción adquisitiva sobre un bien de propiedad privada. Estos requisitos son el paso del tiempo y el ánimo de señor y dueño, que implican que la persona se comporte como si fuera el dueño del bien, desconociendo a todo otro como propietario de la cosa (Mojica 2011, 76).

ii La falsa tradición se refiere a negocios realizados por particulares, en los cuales, por no cumplir con algún requerimiento legal, no se traslada la propiedad. En estos casos, la formalización busca sanear los vicios que han impedido la titularidad plena de los derechos de propiedad sobre un bien.

Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1561 de 2012, menciona como causales de la falsa tradición: la enajenación de cosa ajena, es decir, cuando se transfiere un bien del cual no se es propietario.

²⁵ Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Laberintos Institucionales: Una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia. Colciencias, convocatoria 745 de 2018. Bogotá, 2019.

O la transferencia de un derecho incompleto o sin antecedente propio, por ejemplo, cuando un heredero transfiere los derechos sobre una sucesión ilíquida, en las cuales se encuentran bienes inmuebles.

En estos casos se presentan dos vías para formalizar: i) adelantar trámites notariales para cumplir con los requisitos omitidos y llevar a feliz término la tradición. ii) Acudir al proceso de pertenencia que se enuncia en el párrafo anterior²⁶.



Finalmente, en los casos de herencias no adjudicadas, pueden presentarse acuerdos informales entre los herederos, para distribuir y tomar posesión de los bienes inmuebles de la herencia. Sin embargo, hasta no adelantar el respectivo proceso de sucesión, los herederos no pueden considerarse como propietarios.

Para solventar este problema, los herederos pueden acudir ante notario si hay común acuerdo, o ante un juez competente para que se adelante la respectiva sucesión.

También cabe la posibilidad de que existan herencias asignadas, pero que no han sido registradas en la ORIP. En este caso, se debe proceder a la respectiva inscripción.

²⁶ A las dos vías identificadas por el Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, se adiciona una tercera de carácter judicial, esto son trámites judiciales de división material de la cosa común y liquidación de sucesiones, artículos 406 y siguientes y 487 siguientes del Código General del Proceso.

3.2. Aspectos metodológicos de la Hoja de Ruta

Dentro de los principios de la gobernanza de la tenencia responsable, se encuentran el de reconocer y respetar a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, así como adoptar medidas razonables para identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos, ya sea que estos últimos hayan sido registrados oficialmente o no.

También señalan las DVGT, que la consulta y participación son la base para establecer relaciones y buscar apoyo de aquellos que, teniendo derechos legítimos de tenencia, podrían verse afectados por las decisiones antes de la adopción de estas, y responder a sus contribuciones, al tiempo que garantizar la participación activa, libre, efectiva, significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones. Entre otros aspectos, las DVGT establecen el deber que tienen los Estados de identificar los derechos y titulares de la tierra, así como su registro público como garantía de seguridad jurídica.

Inspirada en ese marco, la Hoja de Ruta se propone en su implementación, adoptar un enfoque participativo, que recoge las voces y las acciones de los diversos actores involucrados en el proceso de formalización y titulación de predios de EDP.

Teniendo como referencia a los contextos locales, donde es difícil y costoso el acceso a dichos predios, el aislamiento de las comunidades y la escasa información sistematizada y actualizada respecto de la tenencia de la tierra y sus particularidades, es vital aprovechar al máximo la información,

la disponibilidad de tiempo y de recursos en cada oportunidad que se presente, durante la formalización y titulación de predios EDP.

En ese sentido, la colaboración y aportes de los actores interesados, permiten adelantar de manera transparente el proceso, empoderar a las comunidades y otros actores, y contar con información valiosa que contribuye a robustecer el expediente, con el cual se presentará la solicitud de formalización o titulación ante la entidad competente.



El trabajo colaborativo para la formalización de predios EDP se plantea como una metodología que:

Identifica y promueve la inclusión de actores clave.

Facilita llegar a consensos sobre la situación o problemática.

Fomenta la efectiva participación de todos y todas en cada fase del proceso.

Retroalimenta el estado de avance del proceso entre actores.

Empodera a las comunidades frente a la tenencia de la tierra

Facilitan el conocimiento y lazos de confianza entre actores.

Fortalece la gobernanza de la tenencia en el territorio.

En esta

Hoja de Ruta,

se explican las maneras en que se desarrolla este trabajo colaborativo, durante la conformación del expediente de solicitud de formalización y titulación, y se ofrecen igualmente algunos instrumentos (vistos en los anexos), para consignar la información que se ha recopilado de manera colaborativa.

3.3. Componentes técnicos de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta, ha sido concebida desde el diálogo técnico permanente de los componentes que la integran. Una constante del proceso, es la complementariedad entre disciplinas que agregan valor y permiten la integralidad de las acciones a lo largo del mismo. Desde esta perspectiva, se recomienda conformar un equipo técnico de jurídicos, sociales y catastrales. A continuación, se detallan cada uno de los componentes identificando sus roles y productos.

En este componente se recomienda la aplicación de herramientas y metodologías de las Ciencias Sociales como grupos focales, cartografía social, líneas de tiempo, historias de poblamiento entre otras.



3.3.1. Componente social

En este componente, se recomienda la aplicación de herramientas y metodologías de las Ciencias Sociales como grupos focales, cartografía social, líneas de tiempo, historias de poblamiento, entre otras, que contribuyan a caracterizar aspectos de orden social, económico y político de la zona que se interviene; así como a identificar y obtener información relevante para el trámite, dado su carácter administrativo, y las ventajas que supone **construir confianza entre los actores y su participación activa en las diferentes fases del proceso.**

El acompañamiento que se realiza desde el componente social, es transversal a cada una de las fases de la Hoja de Ruta. Durante el desarrollo inicial de la herramienta, los mayores esfuerzos se concentran en la construcción de acuerdos mínimos entre los actores involucrados en torno

a medidas que promuevan el acceso, uso y disposición de bienes estratégicos para la pervivencia de las comunidades, en condiciones de equilibrio y seguridad jurídica.

También es importante indicar que, desde el componente social, se realizan ejercicios colaborativos entre las OSC y funcionarios públicos de diferentes niveles de gobierno, lo que facilita, en la primera fase del proceso, recoger información que permite demostrar aspectos como la destinación de los predios, el tiempo de ocupación y el uso de los mismos, testimonios relevantes y condiciones que, eventualmente, alerten sobre posibles impactos negativos en el proceso de formalización o titulación, o acciones que generen afectaciones a terceros o activen conflictos por uso, ocupación o tenencia.

Durante la segunda Fase,

la intervención social permite poner en diálogo la información recolectada en los ejercicios comunitarios, con el análisis jurídico y catastral. Desde esta perspectiva, la mirada construida por el componente social contribuye a dotar de pertinencia las pruebas que se incluyen en el expediente.

En la tercera Fase,

durante el acompañamiento del componente social, se realizan actividades de visita en campo, se incorporan al proceso pruebas aportadas al expediente, o se practican nuevas, también se conocen posibles situaciones conflictivas que pudieron no ser advertidas al iniciar la primera Fase.

El componente social contribuye también a:

La identificación de la situación/problemática

El mapeo de actores

La construcción de acuerdos

La construcción conjunta de análisis de contexto

La elaboración de una línea de tiempo sobre el uso, ocupación y tenencia del predio

Diagnóstico de tenencia y definición de criterios

El planteamiento de posibles escenarios y formas de abordarlo



3.3.2. Componente catastral

Este componente es definitivo para el proceso de formalización o de titulación, según sea el caso, pues otorga sustento y precisión a la solicitud.

El uso de técnicas de identificación de los predios, cada vez más precisas, la utilización de dispositivos de localización con tecnología GPS, y la estandarización de prácticas y métodos, facilita la interoperabilidad de los sistemas de información catastral y jurídica, fortaleciendo la seguridad jurídica y disminuyendo el riesgo de afectación de derechos de terceros.

La gestión de los aspectos catastrales, es vital para avanzar en la adopción de prácticas regularizadas y estandarizadas en materia de individualización de predios y gestión de información, que dé cuenta de los usos y ocupación de la tierra.

A continuación se destacan los aportes más significativos al proceso, de este componente.



Revisión de fuentes técnicas que permiten identificar preliminarmente la información catastral existente;



Identificación física del predio mediante la realización del levantamiento topográfico y la posterior sistematización de la misma;



Realización del plano del predio focalizado, conforme a la metodología y especificaciones técnicas establecidas por la ANT y el IGAC.



Acompañamiento técnico al trámite administrativo, una vez se presente la admisión de la solicitud.

En la última fase, esto es, el trámite ante la ANT, el componente atiende todos los requerimientos en la materia, subsana la solicitud si hay lugar a ello, acompaña, de ser posible, la inspección ocular que programa la ANT y, una vez es conocido el resultado, revisa y se pronuncia al respecto.

3.3.3. Componente jurídico

Es transversal a cada una de las fases, considerando que el proceso de formalización y titulación de EDP, es de naturaleza jurídica, igual que sus efectos. Para ello, es necesario acudir a un trámite de carácter administrativo, reglado, cuya decisión se sustenta en las pruebas que se practican y recaudan a lo largo del mismo.



Del rol del componente jurídico se destaca lo siguiente:

- i** Junto a los demás componentes construye la teoría del caso respecto de la naturaleza jurídica de los predios focalizados, baldíos, dominio ajeno, predios fiscales patrimoniales propiamente dichos.

- ii** Realiza estudios de títulos y revisión de la información técnica catastral;

- iii** Realiza la identificación plena de la naturaleza jurídica de los predios focalizados, una vez se obtiene la individualización técnica catastral;

- iv** Eleva consulta a las autoridades competentes e identifica posibles restricciones (territorios étnicos, Parques Nacionales Naturales otros) y/o condicionantes (orden público alterado, otros) al proceso de formalización;

- v** Definición del escenario de formalización y titulación e identificación de la entidad (ANT, ente territorial, otra) que conocerá del trámite; y

- vi** Presentación de la solicitud y asesoría durante el curso del trámite administrativo.

04

Fases de la Hoja de Ruta para la formalización y titulación de predios de Entidades de Derecho Público



Alistamiento territorial

Conformación del expediente y presentación de la solicitud



Trámite formalización ante Agencia Nacional de Tierras

Decisión final



4.1. Fase 1: Alistamiento territorial.

4.1.1. Primer momento: priorización y construcción de acuerdos²⁷

Responsable: la primera autoridad del municipio, distrito o departamento o, en su delegación, la Secretaría de Planeación.

En este primer momento las autoridades territoriales conjuntamente con las OSC, líderes, lideresas y autoridades tradicionales, adelantan las siguientes acciones: i) **identifican actores relevantes y realizan un breve contexto de la zona a intervenir;** ii) **realizan un breve diagnóstico sobre la situación de tenencia de la zona focalizada;** iii) **definen criterios de priorización de los predios a formalizar;** y iv) **construyen un plan de trabajo.**

²⁷ Se recomienda diligenciar el Anexo 1. Focalización y construcción de acuerdos.

Identificación de actores relevantes y realización de un breve contexto de la zona a intervenir:

La identificación de actores y elementos propios del contexto, tales como presencia y dinámica de grupos armados, existencia de minas antipersonal, municiones o artefactos sin explotar, vocación económica del territorio, siembra de cultivos de uso ilícito, particulares o empresas con intereses en la tierra (minería legal e ilegal, otros), grupos poblacionales de especial protección (étnicos, otros) y de OSC, entre otras, resulta importante en la medida en que facilita una aproximación a la situación económica, sociocultural y política del territorio, contribuyendo a advertir factores que pueden incidir en el proceso.

Realización de diagnóstico de tenencia de la zona focalizada:

A partir de información institucional, fuentes comunitarias y secundarias, se establece el estado del arte en materia de tenencia, esto es, existencia de zonas focalizadas para el barrido predial, baldíos administrados por la Nación, predios fiscales en cabeza de entes territoriales, situación de informalidad de predios de EDP, propiedad privada no formalizada, predios en proceso de restitución de tierras, resguardos y reservas indígenas, áreas protegidas, entre otras. Esta acción, permite identificar necesidades de formalización o titulación en una misma zona, estimar un posible inventario de predios a intervenir, y centralizar recursos y esfuerzos para lograr un mayor impacto.

Definición de criterios para la priorización de predios a intervenir:

El carácter público y participativo en la definición de criterios para la priorización, contribuye a que más actores de la sociedad civil, que tienen intereses/expectativas legítimas en la priorización de sus territorios, conozcan qué factores fueron tenidos en cuenta y facilita la claridad de un criterio sobre otro.

También permite que el proceso sea legítimo ante la comunidad, reduciendo las dudas o desinformaciones, sobre posibles selecciones a conveniencia de personas (naturales o jurídicas) que toman decisiones. De ahí la importancia del trabajo colaborativo.

Construcción del plan de trabajo:

Es importante que el proceso tenga un horizonte de tiempo y que sea de público conocimiento; así como la división de tareas según los roles de los actores, la identificación de acciones, responsables, plazos y los correspondientes mecanismos de verificación. Esta acción facilita el seguimiento por parte de todos/as a quienes interesa el proceso de formalización y titulación. Está comprobado que la veeduría pública contribuye a que los procesos no solo se desarrollen con mayor celeridad, dada la incidencia, sino que también alcancen mayor apropiación por parte de la ciudadanía.

4.1.2. Segundo momento: metodología colaborativa para la individualización de los predios²⁸.

Responsable: Despacho, secretaría o coordinación con el cual el predio a formalizar está relacionado debido a su misionalidad, ejemplo, si el predio es de una escuela, será la Secretaría de Educación, si es infraestructura, Secretaría de Obras, o un puesto de salud, Secretaría de Salud.

Tiene como propósito, visibilizar y fortalecer las estrategias de gobernanza de la tierra instaladas en el territorio, mediante la activación de diálogos, que faciliten la construcción de una agenda local conducente a la formalización o titulación de predios de EDP, en el que el trabajo conjunto entre autoridades y sociedad civil, contribuya a la seguridad jurídica y mejore la gestión de recursos públicos, entre otras ventajas, que supone la regularización de la tenencia de bienes, destinados para la provisión de servicios en las municipalidades.

El trabajo articulado advierte no solo el reconocimiento de los roles de las OSC, y de las obligaciones legales y constitucionales de las autoridades, sino también la división de tareas y acciones que contribuyan al cumplimiento del plan de trabajo diseñado para la formalización y titulación de predios.

²⁸ Se recomienda diligenciar el Anexo 2. Metodología colaborativa.

En tal sentido, la metodología colaborativa establece tres líneas de acción claramente identificables:

i **Identificación y acopio de soportes de diligencias previas**, realizadas ante la institucionalidad competente en materia de regularización o de negocios jurídicos entre particulares, destacándose la obtención de pruebas documentales tales como contratos, escrituras públicas, actos administrativos de adjudicación, entre otros.

ii **Identificación de testimonios que den claridad sobre la ocupación y el poblamiento en la zona focalizada** y, en particular, del periodo de destinación y uso del inmueble focalizado.

iii **Toma de puntos de coordenadas de los predios priorizados**, a través de teléfonos inteligentes y el contraste de la información obtenida con las plataformas de consultas institucionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), Sistema de Información Ambiental de Colombia (SIAC), la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), entre otras.

Las pruebas practicadas y recogidas serán objeto de análisis por parte de los profesionales sociales, catastrales y jurídicos, a fin de construir una teoría del caso respecto de la naturaleza jurídica²⁹ del predio y, en consecuencia, definir la estrategia y los caminos a seguir en el proceso de formalización y titulación; así como la identificación de las autoridades competentes y la preparación de la salida a campo para recoger las pruebas que sustenten el proceso.

La metodología colaborativa, es una aproximación a la identificación de la naturaleza jurídica de los predios focalizados, que podrá ser contrastada en el momento posterior de identificación física y jurídica de los mismos.

Se facilita con dicha metodología la vinculación de diferentes actores en el territorio, la apropiación de conceptos mediante ejercicios prácticos y el acceso a plataformas institucionales con información útil y pertinente para la formalización.

²⁹ Se sugiere los siguientes perfiles: profesional en Ciencias Sociales con estudios universitarios en antropología, sociología, trabajo social, psicología, o áreas similares, con conocimiento en aplicación de herramientas sociales, procesos relacionados con temas agrarios, deseable experiencia de trabajo con comunidades campesinas y étnicas, en la realización de proyectos para el desarrollo social de comunidades. Ingeniero topográfico o tecnólogo en topografía, que cuente con conocimiento en SIG, en el ámbito topográfico y geográfico de los predios. Experiencia en: uso de GPS para tomar datos geográficos, administración y alimentación de sistemas de información geográfica, incluyendo recopilación, procesamiento y reporte de información georreferenciada. Profesional del derecho con conocimiento en procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, restitución de tierras, deseable experiencia con comunidades campesinas y étnicas, con conocimientos sobre los mecanismos jurídicos de acceso, formalización y transferencia de derechos sobre la tierra y experiencia en estudios de título.

4.1.3. Tercer momento: identificación física y predial, práctica y acopio de pruebas³⁰

Responsables: Los profesionales catastrales y sociales designados para el caso. Tiene como finalidad la plena identificación física del predio, de acuerdo a las especificaciones técnicas establecidas por la ANT y el IGAC. Esto implica obtener las coordenadas del predio enmarcadas en un sistema de referencia definido, identificar la extensión, cabida y linderos del predio, identificar posibles traslapes o conflictos con otras propiedades, así como la naturaleza de las construcciones existentes y la destinación del inmueble.

El proceso catastral tiene dos etapas:

La primera se desarrolla en campo, y consiste en la recolección de datos y mediciones que determinan la topografía del predio; la segunda es el denominado posproceso, el cual concluye con el ajuste de la información recolectada y se cristaliza en productos cartográficos físicos y digitales.

³⁰ Se recomienda diligenciar el Anexo 3. Análisis jurídico catastral.

La información catastral constituye uno de los insumos más importantes de esta fase, dado que tiene el carácter de prueba en el trámite administrativo de formalización o titulación.

Permite elevar consultas a las entidades competentes, frente a una eventual existencia de restricción o condicionantes a la titulación, y confirma o desvirtúa, luego del análisis jurídico, la teoría del caso frente a la calidad jurídica del predio y su correspondiente ruta para la “legalización”.



Es importante indicar, que el levantamiento topográfico únicamente puede ser realizado por un Ingeniero topográfico con Tarjeta Profesional, o por un Tecnólogo en Topografía con licencia profesional.



Por su lado, la intervención del profesional social tiene como finalidad en terreno, ante las comunidades y sus líderes, socializar en el territorio de la intervención los alcances, ventajas y retos del proceso:

Aplicar herramientas de las Ciencias Sociales como la línea de tiempo y las historias de poblamiento, que permiten identificar la destinación y periodos de ocupación o posesión del predio, grupos focales o practica de testimonios, mediante los cuales se prueba la actividad y destinación del predio. Se identifican colindantes, los intervinientes en los negocios jurídicos realizados, el tiempo de ocupación y posibles opositores, sin perjuicio de cualquier otra que se ajuste a las particularidades del caso.

4.1.4. Cuarto momento: identificación de la calidad jurídica del predio y consultas a autoridades, para descartar posibles restricciones y condicionantes a la formalización y titulación³¹

Responsables: Profesional jurídico que analiza los productos generados por el/la profesional catastral y el/la profesional social. Estos son: la teoría del caso, el levantamiento topográfico (de ser necesario), líneas de tiempo, historias de poblamiento, testimonios y otras practicadas que reposen en el expediente, y cuyo análisis conduzca a la identificación de la naturaleza jurídica del predio.

Es indispensable identificar si el número predial que relaciona el levantamiento topográfico reporta, según el IGAC, antecedente registral, lo que podría ser un indicativo de la existencia de propiedad privada, más no concluyente. Por tal motivo, siempre se debe realizar el correspondiente estudio de título y examen del Folio de Matrícula Inmobiliaria (FMI), a fin de confirmar la realización de un negocio que cumpla con los requisitos jurídicos del título y el modo y, en consecuencia, descartar la posibilidad de una falsa tradición

³¹ Se recomienda diligenciar el Anexo 3. Análisis jurídico catastral.

o de transferencia de dominio por herencias no culminadas. Una vez se identifica el antecedente registral del predio, se debe hacer especial esfuerzo en el estudio de títulos, con el propósito de integrar al análisis todas las pruebas **practicadas y recogidas**.

Por otro lado, si del ejercicio de revisar el número predial, no se concluye su relación con un antecedente registral, se presume que el predio es de naturaleza baldía;

no obstante, no es suficiente con ello y se debe realizar el estudio de antecedentes registrales, así como la valoración integral de todas las pruebas practicadas y recogidas, especialmente de las pruebas testimoniales y sociales, considerando que las mismas pueden contribuir a aclarar lo correspondiente; así como a consultar a las autoridades competentes para identificar o descartar procesos de adjudicación en curso, parcelaciones previas u otra intervención institucional relacionada con la transferencia de dominio.

³² En caso de que la solicitud haya sido radicada antes de la entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017.



El análisis de los profesionales puede concluir que la naturaleza jurídica de los predios analizados, corresponde a bienes de dominio del Estado; no obstante, la titularidad se encuentra en cabeza de la ANT por tratarse de un predio fiscal patrimonial, para lo cual se recomienda revisar lo definido en el acuerdo 349 del 2014 (asignaciones especiales)³²

En su defecto puede concluirse que la titularidad reposa en una Entidad Territorial, quien tendrá la capacidad de disposición, en virtud de la **Ley 137 de 1959, conocida como Ley Tocaima y las facultades para ordenar el territorio, establecidas en la Ley 388 de 1997**. En este caso es importante revisar los instrumentos de planeación como el POT, el PBOT o El EOT. Finalmente, es posible concluir que el caso se refiere a una transferencia entre entidades de derecho público, conforme a lo reglado en la **Ley 708 de 2001, los decretos 1001 de 2005 y 4825 de 2011, entre otras**.

De manera simultánea, y dado que se cuenta con la identificación física y jurídica del predio, resultado del levantamiento topográfico, es imprescindible que se eleven consultas a las entidades competentes en identificar y gestionar restricciones, condicionantes y factores que incidan en el proceso de formalización y titulación del predio. En particular, se debe consultar³³ a la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción o competencia, la expedición de licencia ambiental o concepto favorable de la autoridad ambiental, según aplique el caso.

Si bien, el capítulo 6 del decreto 1051 del 2015 y el artículo 68 de la Ley 160 de 1994, no establecen las consultas arriba mencionadas como un requisito de presentación de la solicitud, se estima que son necesarias para documentar con suficiencia el expediente, evitar rechazo de la solicitud de formalización de parte de la ANT, definir la estrategia en caso de existir algún limitante o factor importante, así como reducir el riesgo de acción con daño, tanto de beneficiarios del proceso de formalización o titulación, como de los terceros con eventuales derechos. El término de respuesta de las entidades receptoras, es de 10 días hábiles de conformidad con el artículo 30 de la Ley 1755 de 2015.

Tabla 1. Principales consultas sugeridas

ENTIDAD	RAZÓN DE LA CONSULTA
Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS	Existencia de restricciones o condicionantes de su competencia.
Agencia Nacional de Hidrocarburos - ANH	Existencia de explotación de recursos naturales no renovables en el perímetro de 2.500 metros al predio.
Agencia Nacional de Infraestructura - ANI	Traslapes con proyectos de infraestructura de transporte en cualquiera de sus etapas.

³³ La solicitud debe indagar por la existencia de las siguientes figuras: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas - POMCA'S, Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP (Áreas del Sistema Nacional de Parques Naturales y/o parques naturales regionales, Distritos de Manejo Integrado, Zonas de Reserva Forestal de Ley 2°, Rondas hídricas, Sabanas y Playones comunales, sistemas de páramos y humedales en altitudes superiores a 3000 metros sobre el nivel del mar, áreas de explotación minera e hidrocarburos.

Agencia Nacional de Minería - ANM	Existencia de títulos mineros
Agencia Nacional de Tierras - ANT	Territorios colectivos de comunidades negras y resguardos y reservas indígenas y títulos de origen colonial.
Corporación Regional Ambiental - CAR	Existencia de restricciones o condicionantes derivados ambientales de carácter regional o por delegación.
Fuerza Pública	Factores de riesgo asociados al conflicto armado.
Instituto Nacional de Vías -INVIAS	Traslape con proyectos de infraestructura de transporte en cualquiera de sus etapas.
Ministerio del Interior y de Justicia -	Existencia de organizaciones étnicas de base. Existencia de Consejos Comunitarios y representantes de comunidades negras, raizales y palenqueras. Existencia de resguardos y territorios y autoridades indígenas, así como población y autoridades ROM. Procedencia de consulta previa comunidades étnicas.
Oficina del Alto Comisionado para la Paz - OACP	Reportes de accidentes e incidentes con minas antipersonal, artefactos y municiones sin explotar.
Parques Nacionales Naturales - PNN	Existencia de restricciones o condicionantes derivados del Sistema Nacional Áreas Protegidas y del Registro Único Nacional de Áreas Protegidas (RUNAP).

<p>Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras – UAEGRTD</p>	<p>Solicitudes de restitución de tierras y territorios étnicos, en el marco de la ley 1448 de 2011 o de los Decretos Ley 4633 y 4635 de 2011.</p>
<p>Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – UNGRD</p>	<p>Sobre posibles zonas de riesgo de desastre por causas naturales y antrópicas</p>

El acopio de las respuestas de las entidades descritas anteriormente, permite identificar si el predio presenta alguna característica que lo convierte en un predio inadjudicable, por encontrarse afectado por algunas de las figuras o situaciones que se identifican en el siguiente punto.

4.1.5. Inadjudicabilidad de predios solicitados.

Es importante considerar, que la ley y la Constitución Política prohíben la transferencia del dominio de zonas, predios y territorios que tiene especial valor ecológico o económico para el país, y que son esenciales para preservar el carácter pluriétnico y multicultural de la Nación. En este sentido, es de obligatoria observancia que todas las autoridades nacionales, regionales y locales, valoren las situaciones que restringen la titularidad de un bien baldío, contempladas especialmente en la **Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994, compilado en el Decreto 1071 de 2015, la Ley 21 de 1991, Ley 1454 de 2011, y la Ley 388 de 1997**, entre otras ³⁴.

4.1.6. Quinto momento: definición del escenario de formalización o titulación.

Responsable: Profesional jurídico quien, a partir de la definición de la naturaleza jurídica del predio, realizada en el cuarto momento de la primera fase, define ante cuál entidad se radica la solicitud de formalización o titulación (Tabla 2).

Tabla 2. Definición del escenario de formalización o titulación

Naturaleza jurídica del predio	Entidad que conoce	Norma Aplicable
Baldío	Dirección de Acceso a Tierras de la ANT. Subdirección de Administración de Tierras Rurales	Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 y el Decreto 2363 de 2015
Propiedad privada	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT.	Decreto Ley 902 de 2017, manual operativo previsto en la Resolución 740 de 2017 modificada por la Resolución 108 de 2018
Fiscal patrimonial, propiamente dicho.	Oficina jurídica del municipio, distrito o departamento. También puede conocer la ANT si el predio es del FNA, para ello se debe observar el reglamento y la ruta de destinaciones especiales, siempre que la solicitud se haya radicado antes de la entrada en vigencia del Decreto 902 de 2017. Ley 388 de 1997, en particular con el artículo 123 y Ley 1579 de 2012	Ley 388 de 1997, en particular el artículo 123, y la Ley 1579 de 2012.

En términos procedimentales, es necesario radicar la solicitud de formalización ante la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT.



Es importante anotar que, en los predios de naturaleza privada, la Entidad Territorial está facultada para adelantar todas las actuaciones necesarias que conduzcan a la formalización o titulación. En este caso, es necesario otorgar poder para que el/la profesional del derecho actúe en cada uno de los procesos (notariales y judiciales), que de acuerdo al caso concreto se requiera. Es fundamental para gestionar el proceso de forma autónoma, contar con una caracterización precisa del caso y el análisis de las capacidades y recursos que tiene la municipalidad.

La otra posibilidad o decisión de la Entidad Territorial, consiste en radicar la solicitud de formalización ante la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT, que de conformidad con el Artículo 36 del Decreto 902 de 2017, podrá declarar mediante acto administrativo motivado, la titulación y saneamiento

³⁴ Ver punto 2 del Anexo 2: Análisis jurídico catastral, detalla cada una de las figuras de baldíos inadjudicable.

de la propiedad en favor del solicitante (Entidad Territorial), siempre que no se ejerza oposición, en cuyo caso, presentará la demanda ante la autoridad judicial. Por consiguiente, la solicitud debe estar acompañada del expediente debidamente organizado y con las pruebas que se quieren hacer valer en el trámite.

Ahora bien, si el predio es un bien fiscal patrimonial propiamente dicho, el expediente debe estar constituido y radicado en la oficina jurídica de la Entidad Territorial, para que esta analice la totalidad de pruebas recogidas, realice el análisis jurídico correspondiente y proyecte la resolución de titulación del predio de EDP. Si se trata de un predio fiscal patrimonial en cabeza de la ANT, el trámite debe ser el definido por las asignaciones especiales al que se ha referido en anteriores oportunidades.

Es importante advertir que, adicional a todos los pasos descritos hasta aquí, es necesario se tramite ante la ORIP, la certificación de existencia de antecedente registral de cada uno de los predios intervenidos, esto de conformidad con la circular administrativa No. 03, 2015 de la SNR. Una vez la primera autoridad suscriba la resolución o acto administrativo de titulación, deberá ser publicado y difundido su contenido, según lo definido en el artículo 65 y siguientes de la **Ley 1437 de 2011**.

Finalmente, deberá ser enviado, junto con la ficha predial, el plano físico y digital y las constancias de publicación, a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la zona, para que se realice la inscripción y la correspondiente apertura del Folio de Matrícula Inmobiliaria.

4.2. Fase 2: Conformación del expediente y presentación de la solicitud.

4.2.1. Primer momento: verificación del expediente.

Responsables: profesionales catastral, social y jurídico. Tiene como propósito conformar el expediente que será radicado ante la autoridad competente, tal como se señaló en el momento 5 de la Fase 1. Es importante tener presente que, si la conclusión del análisis de las pruebas practicadas es que el predio es de naturaleza fiscal patrimonial, será la Entidad Territorial quien tiene la competencia para titular el predio de EDP, mediante acto administrativo motivado y su correspondiente inscripción ante la ORIP (ver “Quinto momento de la fase de alistamiento”).

A continuación, se presenta un listado de verificación que tiene que ser considerado en cada uno de los escenarios descritos en la Tabla 3.:

Tabla 3. Verificación del expediente

Documento	Predio baldío	Propiedad privada	Fiscal patrimonial
Solicitud de formalización	✓	✓	
Acta de posesión del representante legal	✓	✓	✓

Documento	Predio baldío	Propiedad privada	Fiscal patrimonial
Acta de posesión del representante legal	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Licencia o concepto favorable de autoridad ambiental competente	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estudios de factibilidad cuando se trata de obra	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Instrumento que dispone o autoriza la construcción de las obras de infraestructura	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Plano físico y digital con estándares técnicos definidos por la ANT.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Ficha predial	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Certificado de uso del suelo, expedido por la secretaría de Planeación.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Prueba testimonial practicada.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Prueba social practicada.	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	

Documento	Predio baldío	Propiedad privada	Fiscal patrimonial
Acuerdo/ordenanza a la corporación correspondiente para la obtención de facultades			✓
Consultas realizadas a las entidades competentes en materia de restricciones y condicionantes en el ordenamiento territorial, debidamente suscrita por la primera autoridad territorial	✓	✓	✓
Respuestas recibidas por las entidades competentes en materia de restricciones y condicionantes	✓	✓	✓
Consulta de antecedente registral del predio elevado ante la ORIP			✓



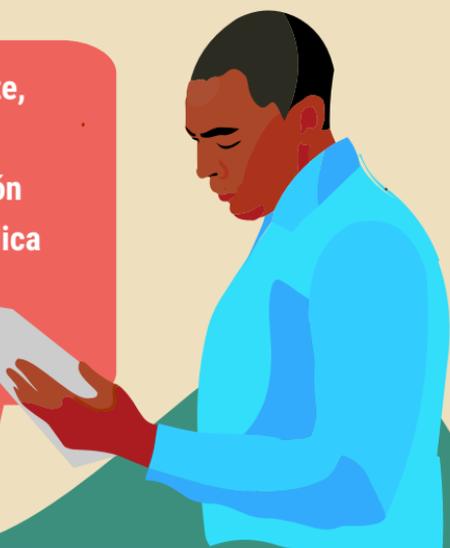
Frente a predios baldíos, si bien no es clara la obligatoriedad del levantamiento topográfico del predio, se recomienda para todos los casos, anexarlo con la presentación de la solicitud.

Dicho levantamiento permite identificar e individualizar el predio, agilizando el trámite ante la entidad, y permitiendo conocer de manera oportuna si existe alguna restricción o condicionante para la formalización.

Por su parte, si se trata de propiedad privada, la importancia de la identificación del predio radica en la validación legal de la propiedad, elementos técnicos del reconocimiento de titulares de derechos reales de dominio, y de las pruebas que permitan determinar la posesión del inmueble por más de (10) diez años consecutivos, así como su destinación, el levantamiento constituye un requisito.

4.2.2. Segundo momento: Radicación de la solicitud de formalización ante la autoridad competente

Una vez conformado el expediente, en doble juego, debidamente foliado, se procede a su radicación ante la ANT o ante la oficina jurídica de la Entidad Territorial (según su procedencia).



La solicitud, en el primero de los casos, debe dar cuenta de la dirección de correspondencia y de la cuenta electrónica de notificación, con el propósito de acceder a la notificación del auto de aceptación de la solicitud o de subsanación; así como la comunicación de cada una de las actuaciones en lo sucesivo. El expediente debe ser acompañado de un oficio remitario, en el que quede constancia del radicado, con la hora y la fecha de recibido de parte de la autoridad. Este radicado debe llevar firma y sello de la entidad que lo recibe.

Por su parte, tratándose de un predio fiscal patrimonial propiamente dicho, una vez se construye el expediente, se procede a la proyección del acto administrativo de titulación y su posterior envío a la ORIP competente, para la correspondiente apertura de FMI (ver “Quinto momento de la fase de alistamiento”). Si se trata de un predio fiscal patrimonial en cabeza de la ANT, cuyo trámite inició antes de la entrada en vigencia del **Decreto 902 de 2017**, tendrá el tratamiento del acuerdo 349 de 2014, ya mencionado.

4.3. Fase 3: Trámite de formalización ante la Agencia Nacional de Tierras

4.3.1. Primer momento: estudio de la solicitud



1

Como lo hemos abordado a lo largo del documento, la Agencia Nacional de Tierras podrá conocer de solicitudes de predios privados o baldíos. Una vez la ANT recibe la solicitud, debe asignar un radicado interno, que será anotado junto a la fecha, lugar de recepción y número de folios³⁵ del expediente.

En cualquier oficina territorial de la ANT, se puede presentar la solicitud de formalización o titulación, es importante mencionar que, independiente de la forma que se utilice para ello (radicado presencialmente, correo electrónico, correo certificado), es recomendable hacerlo mediante oficio remitario (carta), en el que se señale la dirección a la que se dirige, sea la Dirección de Acceso a Tierras o de Gestión Jurídica, según sea el caso.

³⁵ Es una pieza individualizada del expediente, una hoja con su correspondiente numeración. Es considerada un folio.

Es importante entonces que la municipalidad, distrito, departamento o entidad solicitante, designe un profesional que realice un seguimiento permanente a la solicitud, considerando que la oportunidad para subsanar, inicia de manera inmediata con la comunicación del acto administrativo de parte de la ANT.

Si transcurrido el término para enmendar no ocurre, la Agencia archivará la solicitud; si por el contrario, no se presentan inconvenientes que deban ser corregidos, la Agencia aceptará la solicitud y dará continuidad al trámite.

La ANT se pronunciará respecto de la aceptación o no de la solicitud, mediante comunicación escrita que solo tendrá efectos a partir de su conocimiento por la Entidad solicitante.

4.3.2. Segundo momento: aceptación de la solicitud y comunicación del acto

2

Una vez la ANT constata, mediante el análisis jurídico y catastral, el cumplimiento de los requisitos, y descarta la existencia de restricciones y condicionantes a la formalización y titulación, u otras afectaciones importantes para el trámite, tales como la existencia de solicitudes de restitución de tierras, procede con la aceptación de la solicitud.



La aceptación de la solicitud es comunicada a la entidad solicitante, la Procuraduría Agraria y la autoridad ambiental, así como a los colindantes del predio.

También se fija una fecha para la realización de la inspección ocular, esto es, la visita que se realiza al predio de parte de funcionarios de la ANT, con el propósito de verificar el estado del predio, colindantes, linderos, posibles conflictos y la destinación del mismo, entre otras situaciones de interés para el trámite.

La resolución de apertura del trámite, cuando se trata de predios de propiedad privada, debe decidir si procede o no el inicio, mediante la ruta definida por el Procedimiento Único del Decreto 902 de 2011, así como la incorporación de las pruebas que reposan en el expediente o si se practican nuevas si es necesario, se analiza la destinación del predio y el periodo de posesión, se fija fecha de inspección ocular que no será obligatoria y los actos de publicidad del proceso. Por su lado, cuando se trata de predios baldíos, dicha resolución es similar, pero la práctica de la diligencia de inspección ocular es obligatoria, en los términos previstos en el artículo 66 del Decreto 902 de 2017.

4.3.3 Tercer momento: etapa publicitaria del proceso.



3

La ANT es la entidad que lidera el trámite, así como de la observancia de plenas garantías para todas las partes, incluidas, no solo la entidad solicitante, sino también los terceros interesados. En virtud de ello, inicia una serie de actuaciones orientadas a informar de manera oportuna el avance del trámite, y el derecho de oposición de las partes.

En este sentido se realizan las siguientes actuaciones:

Publicaciones:



Consiste en dar a conocer a todos los interesados el inicio del proceso, a través de un medio radial o escrito de amplia circulación³⁶. Simultáneamente se realiza una publicación en la página web de la ANT y en un lugar visible de las instalaciones, así como en la Alcaldía durante 5 días hábiles.

Publicación inspección ocular:



Se trata de dar a conocer los resultados de la diligencia de inspección ocular, para que los interesados se pronuncien si lo consideran. La ANT emitirá un aviso a través de emisora radial con cobertura en la zona de ubicación del predio, indicando un término de tres días hábiles siguientes al aviso, para solicitar aclaraciones de la mencionada diligencia.

Fijación en lista:



Consiste en dejar, en un lugar visible de la ANT, por un término de 5 días hábiles, el traslado del caso para que los interesados se pronuncien y presenten oposición si así lo estiman.

4.3.4 Etapa probatoria e Inspección Ocular

4

Tal como se mencionó anteriormente, **la Subdirección de Seguridad Jurídica de la ANT, valorará todas las pruebas que se encuentren en el expediente y aquellas que se practiquen**, no obstante, especial atención los documentos e información que permita identificar física y jurídicamente el inmueble³⁷, las pruebas documentales y testimoniales que den fe de la destinación y periodos de posesión. En este sentido, es importante identificar las personas que se presentarán como testigos de la posesión, las cuales preferiblemente deberán tener un amplio conocimiento de la zona, conocer la ubicación del predio, las colindancias, la forma de adquisición, la explotación económica, si la posesión ha sido permanente, sin violencia o conflictos, las clases de mejoras que tiene el predio, y si existen reclamaciones de la propiedad.

En este momento, se realiza un análisis pormenorizado de los elementos probatorios recolectados, así como aquellos que se obtengan de la visita al predio, si se ordenó por considerarse necesario, toda vez que no en todos los casos se ordena la inspección ocular³⁸.

³⁶ Publicaciones con intervalo no menor a 5 días calendario, entre las 7 a.m. y 10 p.m.

³⁷ Certificados de registros que dé cuenta de la tradición de dominio del predio, cédula catastral con registro 1 y 2, fichas prediales, títulos de propiedad, planos, el levantamiento topográfico, las actas de colindancia entre otros.

³⁸ El día y la hora de la inspección ocular, los funcionarios de la Agencia Nacional de Tierras se presentarán en el predio, con el fin de verificar las condiciones físicas, ambientales y jurídicas del bien inmueble, los colindantes indicados en la solicitud y en el plano, la destinación del predio en caso de que el servicio público o la actividad de utilidad pública o interés social se esté desarrollando, descartar los posibles traslapes con propiedad privada reportados en el cruce de información geográfica, es decir, comprobando en terreno la información recolectada del predio

Por otro lado, en lo concerniente a las solicitudes de adjudicación de baldíos, la Subdirección de Acceso a Tierras de la ANT, analizará todas las pruebas que se alleguen al expediente, y otorgará especial valor a los elementos de pruebas que se recaben durante la inspección ocular, fijada como ya se mencionó en la resolución de apertura.

A la inspección ocular, deberá presentarse un designado por la EDP con poder de decisión y suministro de información, así mismo podrá presentarse el Ministerio Público³⁹, en la diligencia se levantará acta de inspección ocular en la cual:

i Se verifica la presencia de entidad solicitante, autoridades y colindantes;

ii Se verifica el estado general del predio en cuanto a linderos, extensión, colindantes, ocupantes, entre otros;

iii Se recepcionan las oposiciones que se presenten durante la visita, con el lleno de los requisitos de presentación

iv Se deja constancia de la diligencia en el acta, la cual deberá ser firmada por los partes asistentes.

³⁹ El cual es notificado de la diligencia conforme lo establecido en el artículo 48 del Decreto Ley 902 de 2017

4.3.5 Cuarto momento: trámite de posibles oposiciones y decisión final.

5

Continuando con el trámite de adjudicación de un predio baldío, una vez concluido el término de 5 días hábiles a partir del día siguiente de la fijación en lista, los interesados podrán presentar oposición.

Si se recibe recurso en contra del acto administrativo de decisión, se debe: estudiar el recurso de reposición interpuesto contra el acto administrativo y expedir la correspondiente respuesta, la cual podrá ordenar la revocatoria del acto administrativo (cuando el recurso es aceptado), o de confirmación cuando el recurso es rechazado.

En todo caso, la Agencia tendrá que notificar la respuesta del recurso a la entidad solicitante y al Ministerio Público.

Si el recurso es rechazado, la entidad solicitante procederá a remitir mediante oficio a la ORIP, constancia de ejecutoria del acto administrativo y una copia del plano, para que se realice la correspondiente inscripción en el Folio de Matrícula Inmobiliaria existente y se de apertura al que haya lugar. De lo contrario, en caso de que prosperase la oposición, se deberá expedir un nuevo acto administrativo, decisión que deberá notificarse a los interesados y al agente del Ministerio Público de forma personal o mediante aviso⁴⁰

Si es un predio de propiedad privada, y se ejerce oposición, la ANT debe presentar la solicitud ante un Juez, por el contrario, si no se ejerce oposición, el funcionario designado realizará el análisis final y proyectará un acto administrativo motivado, en el que se decide sobre la formalización del predio de EDP. Una vez suscrito, dicho acto es notificado al/la representante legal, Entidad Territorial y al Ministerio Público⁴¹.

Finalmente, el acto administrativo de formalización o titulación del predio de EDP, es inscrito ante la ORIP con jurisdicción en la zona, y concluye el trámite con la actualización catastral a cargo del IGAC o de las oficinas de catastro descentralizadas, que cuente con la correspondiente delegación.

⁴⁰ Este acto administrativo que resuelve el recurso, podrá ser recurrido en el término de los 10 días siguiente de la notificación. La ANT tendrá que tramitarlo y resolverlo en el término de 60 días, una vez concluido, la Agencia procederá a tomar una decisión de fondo que tendrá que ser notificada.

⁴¹ Artículos 67, 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT). 2018. Guía para la Presentación de Solicitudes de Titulación de Baldíos a Favor de Entidades de Derecho Público. Bogotá (Colombia). Disponible en <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/08/GUIA-SOLICITUDES-TITULACION-BALDIOS-A-ENTIDADES-DERECHO-PUBLICO-1.pdf>.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT). Resolución 740 de 2017. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. Bogotá (Colombia) 13 de junio de 2017. Disponible en <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/06/Resolucion-740-de-2017.pdf>

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS (ANT.) 2018. Proyecto de asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional. Bogotá (Colombia).2018. Disponible en <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/03/BPIN-PROYECTO-ASISTENCIA-TECNICA-Y-JURIDICA-PARA-LA-FORMALIZACION-DE-LA-PEQUENA-PROPIEDAD-PRIVADA-RURAL-A-NIVEL-NACIONAL.pdf> Acceso 22 de enero de 2021.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Guía de Revisión de Antecedentes Registrales de Dominio o Propiedad para la Definición de la Naturaleza Jurídica de los bienes Inmuebles Rurales. 2017. Colombia. Disponible en <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/SEJUT-G-001-REVISION-DE-ANTECEDENTES-REGISTRALES-DE-DOMINIO-O-PROPIEDAD-PARA-LA-DEFI.pdf> Acceso 25 de marzo.

AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Procedimiento de Adjudicación Baldíos a Entidades de Derecho Público-V-2. 2019.Colombia. Disponible en <https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/07/ACCTI-P-001-ADJUDICACION-DE-BALDIOS-A-ENTIDADES-DE-DERECHO-PUBLICO-V-2.pdf>. Acceso 25 de marzo.

Gutiérrez, Fransisco, et al. 2019. Laberintos Institucionales: Una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia. Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. Colciencias, convocatoria 745 de 2018. Bogotá (Colombia). Disponible en <https://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2019/12/laberintos-institucionales-2.pdf>. Acceso 15 de enero de 2021.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2016. Documento CONPES 3859 de 2016. Política para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano. Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Bogotá (Colombia). Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>.

FAO. 20012. Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Disponible en <http://www.fao.org/3/i2801s/i2801s.pdf>. Acceso 28 de 2021.

Mojica Rodríguez, L. 2011. Derecho de Pertenencia. Programa de formación judicial especializada en al área civil, derecho agrario y comercial. Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa. Escuela de formación Rodrigo Lara Bonilla. 2011, Bogotá. Disponible en <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/m2-8.pdf> Acceso 10 enero de 2021.

06

Anexos



A este documento de *Hoja de Ruta*, se suman los siguientes que complementan y amplían la información consignada.

DESCARGAR FORMATOS

CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS

(ANEXO 1)

METODOLOGÍA COLABORATIVA

(ANEXO 2)

ANÁLISIS JURÍDICO CATASTRAL

(ANEXO 3)



HOJA DE RUTA PARA LA FORMALIZACIÓN Y TITULACIÓN DE PREDIOS DE ENTIDADES DE DERECHO PÚBLICO

Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura -FAO
Calle 72 # 7-82, Oficina 702.
Teléfono (57) (1) 346 51 01
www.fao.org/colombia



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura