

RETOS

PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL
DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA.

El caso de Planadas, Tolima



Un Pacto Por Planadas



El Campo Nuestro Motor

Alcaldía 2020 - 2023



Universidad
del Tolima



Una mejor historia
ACREDITADA
DE ALTA CALIDAD

CERE

Centro de Estudios Regionales

RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA

EL CASO DE PLANADAS, TOLIMA

Omar Mejía Patiño
Rector

Jhon Jairo Hueje
Alcalde Planadas

Andrés Tafur Villarreal
Director CERE
Coordinador del Proyecto

Marcela Valencia Toro
Alejandro Mejía Baldión
María Alejandra Díaz Hoyos
Asesores de investigación

Mariana Moscoso
Michael Ínchima
Braulio Hernández
Asistentes de investigación

María Alejandra Aldana Fernández
Diseño y Diagramación

2744-8347
ISSN



Serie Informe de Investigación
CERE
ISSN 2744-8347
Edición electrónica
Periodicidad semestral
Número 9
JUNIO 2022

2021. Universidad del Tolima.
Centro de Estudios Regionales,
CERE - UT. CERE, código postal 73001,
barrio Santa Helena Ibagué - Tolima, Colom-
bia. Contacto: cere@ut.edu.co - 2771212 ext
9186 [http://administrativos.ut.edu.co/vicerrec-
toría-academica/cere-ut/html](http://administrativos.ut.edu.co/vicerrec-
toría-academica/cere-ut/html)

Universidad del Tolima | Vigilada MinEdu-
cación. Reconocimiento personería jurídica:
Ordenanza N° 005 de 1945

Acreditada de Alta Calidad por el Ministerio
de Educación Nacional mediante Resolución
0131189 del 17 de julio de 2020

Con la serie Documento de Trabajo, el CERE promueve reflexiones en torno a distintos temas con fines académicos, y de cualificación de discusión pública.

El contenido de la siguiente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, oir tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación total o parcial, en todo o en parte, o en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y sólo serán lícitos en la medida en que se cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor, sólo serán aplicables en la medida en que se den dentro de los denominados Usos Honrados (fair use), estén previa y expresamente establecidas, no causen un grave o injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular, y no atenten contra la normal explotación de la obra.

GLOSARIO

Acceso a la tierra rural: Constituye una garantía del ejercicio del derecho a la tierra, a través de las distintas formas de tenencia temporales o permanentes, la cual se materializa a través del conjunto de instrumentos, mecanismos, acciones, programas y demás estrategias desarrolladas por el Estado para dotar de tierra a la población rural que carece de ella o que la posee de manera insuficiente y fomentar su uso y disfrute, a través de las distintas formas de tenencia o apropiación social temporales o permanentes, con el fin de cumplir la función social y ecológica de la propiedad.

Acto administrativo: Es la manifestación de la voluntad de la administración capaz de crear, modificar o revocar situaciones jurídicas. Goza de presunción de legalidad y ofrece efectos jurídicos.

Acumulación de la propiedad rural: Consiste en la adquisición de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), cuya extensión es determinada por la autoridad competente, en terrenos de predios que inicialmente fueron adjudicados como baldíos.

Adjudicación: Procedimiento a través del cual la Agencia Nacional de Tierras (ANT) previo estudio y lleno de requisitos legales, adjudica a solicitud del interesado o de oficio, un adjudicable. Los ocupantes de tierras

baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación solo existe una mera expectativa.

AFP: Acuerdo Final para la Paz

Avalúo: Estimación económica del valor o precio de un bien.

Avalúo Catastral: Determinación del valor de los predios para efectos fiscales y tributarios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario.

Baldío: Son aquellos bienes que, conforme a la Constitución y al Código Civil, pertenecen a la Nación por carecer de otro dueño y encontrarse situados dentro de sus límites territoriales.

Barrido predial masivo: Metodología de intervención en el territorio que comprende el levantamiento de información predial de manera masiva, integrada y participativa.

Masiva: Se atiende en forma simultánea un número plural de casos de una misma zona buscando así lograr económicas de escala y una amplia difusión y legitimización de las actividades entre la comunidad.

Integrada: Los trabajos sociales, jurídicos y catastrales contemplados en el proceso se realizan de manera

integrada a fin de que toda persona o entidad vinculada a la intervención conozca los detalles de los casos y complemente, desde su especialidad, la atención a la comunidad.

Participativo: Se promueve la vinculación activa de las comunidades en las diferentes etapas del proceso. (Guía de formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial. MinAgricultura, 2016).

Bien inmueble: Es aquel que no es susceptible a trasladarse sin afectar su naturaleza.

Bienes de uso público: Aquellos inmuebles que siendo de dominio de la Nación una entidad territorial o de particulares, están destinados al uso de los habitantes. Para efectos catastrales se incluye las vías, plazas, parques públicos, zonas verdes, zonas duras, playas, entre otros (IGAC, 2011).

Cartografía Social: Es una propuesta conceptual y metodológica que permite recolectar información comunitaria desde el conocimiento que tiene un grupo social sobre el territorio. Para esto se utilizan instrumentos técnicos y vivenciales, basados predominantemente en el uso de mapas, elementos gráficos, convenciones que son trabajados con la comunidad, a partir de preguntas que propician y permiten conocer sus percepciones del territorio.

Catastro: Es el inventario o censo de los bienes inmuebles pertenecientes a la Nación y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica.

Catastro multipropósito: Sistema basado en el predio, que contiene o integra los componentes físico, jurídico, económico y el aspecto material (información de las relaciones de hecho que no constituyen derechos reales materiales), para usos múltiples. Entre los fines más relevantes sobresalen: la gestión pública multisectorial, la formalización y seguridad jurídica de la propiedad inmueble, la transparencia y agilidad del mercado de tierras, la eficiencia en la gestión fiscal, la interoperabilidad entre sistemas del mercado de tierras, la eficiencia en la gestión fiscal la interoperabilidad entre sistemas de información y la disposición de información para la habilitación espacial de la sociedad.

Cédula Catastral o Código Catastral: Es el identificador predial asignado por catastro a un predio determinado, el cual se le asocia a información física, jurídica y económica del mismo con fines catastrales y/o fiscales. Cada predio tiene una cédula o código catastral; consta de 10 componentes y 30 dígitos.

Condicionantes: Corresponde a aquellos requisitos o criterios establecidos normativamente, y también definidos por la autoridad competente, que tendrán que ser atendidos a fin de garantizar y mantener las condiciones de protección patrimonial, ambiental y forestal.

Distribución de la propiedad rural: Es la forma en que se configura la relación de los propietarios con los predios rurales.

Enajenar: Acto jurídico a través del cual se transmite a otro la propiedad de una cosa, bien a título oneroso o gratuito.

Escritura pública: Es un documento público en el que se hace constar ante un notario público un determinado hecho, derecho o negocio.

Folio de matrícula inmobiliaria: Es un documento destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionadas con la constitución, declaración, aclaración, adjudicación, modificación, limitación, gravamen, medida cautelar, traslación o extinción, del dominio.

Función ecológica de la propiedad rural: Es el deber del titular del derecho de dominio, para que en su relación con el bien rural y en ejercicio de las atribuciones propias del mismo, procure la realización de la garantía constitucional al ambiente sano y los derechos de generaciones futuras. Es inherente a la función social de la propiedad, ya que el propietario no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad), sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aun no han nacido, es decir, de las generaciones futuras, conforme a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos (C-126/98).

Función social de la propiedad: “Consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma

tal que no perjudique, sino beneficie a la sociedad, dándole la estimación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás” (SC-595/95). Por lo tanto, “la función social tiene, por una parte, el significado de moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad, mientras que, por otra parte, le corresponde el de aplicar una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad” (SC-589/95). En ese sentido, “la función social como expresión del principio de solidaridad y ecuación de los varios intereses en conflicto, es una cláusula general que sólo puede especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el especificarse en el contexto histórico de las relaciones económicas y sociales, y por el legislador como máximo mediador de conflicto, social sobre todo si se tiene en cuenta que la fórmula interviene entre los intereses de la producción y los que se derivan de la justicia social y la igualdad” (SC-006/93).

Grupos étnicos: La Constitución Política del 1991 reconoce que los grupos étnicos son parte constitutiva de la nación colombiana. Una etnia es una comunidad humana con prácticas y afinidades culturales y sociales que la identifican, y que permiten que sus integrantes se identifiquen como pertenecientes a ella en tanto que comparten una ascendencia común. El sentido de pertenencia permite que los individuos y las familias que se reconozcan como integrantes, convivan en un territorio común.

Así, son considerados pueblos y comunidades étnicas en el país los indígenas, ROM gitanos, comunidades

negras afrodescendientes, raizales y palenqueras.

Imprescriptible: Es aquello que no es susceptible de adquirirse por el paso del tiempo.

Inalienable: Bien que está por fuera del comercio, no es negociable, no se puede vender.

Inembargable: Bien que está por fuera del comercio, no es negociable, no se puede vender.

Lindero: Es la línea que delimita un predio.

Levantamiento topográfico: Conjunto de procedimientos y operaciones necesarios para determinar las posiciones de puntos sobre superficie de la tierra, por medio de medidas según los tres elementos (distancia, dirección y elevación) plasmado su representación en un plano.

Ocupación: Es la forma de tenencia sobre predios baldíos que, pese a no constituir propiedad, genera en quien la ejerce a partir de actos de explotación y aprovechamiento económico, la expectativa de adquirirla mediante título expedido por la Agencia Nacional de Tierras.

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: “El conjunto de instituciones, normas y procedimientos encaminados a la administración de tierra de la nación y del Estado, ordenar la ocupación y tenencia y la distribución equitativa de la tierra rural, su uso y aprovechamiento; a través del reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico

y fiscal del alcalde del derecho de propiedad y de otras formas de acceso a la tierra; con el objetivo de lograr el uso eficiente del suelo, la cohesión social y territorial; y el desarrollo socioeconómico convergente del territorio, a fin de mejorar la calidad de vida de la población rural” (UPRA, 2015).

Ordenamiento territorial rural:

Es un proceso político-técnico-administrativo orientado a la organización, planificación y gestión del uso y ocupación del territorio rural, en función de las características, potenciales y restricciones biofísicas, culturales, socioeconómicas y político-institucionales. Este proceso debe ser participativo e interactivo y basarse en objetivos explícitos que propicien el uso inteligente y justo del territorio, en función de un modelo de ordenamiento rural con visión de largo plazo, aprovechando oportunidades, reduciendo riesgos, protegiendo los recursos en el corto, mediano y largo plazo y repartiendo de forma racional los costos y beneficios del uso territorial. (Resolución 129 de 2017 de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural).

Parcelación: El fraccionamiento del inmueble o conjunto de inmuebles rurales pertenecientes a una o varias personas jurídicas o naturales autorizada según las normas y reglamento (IGAC, 2011).

Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Es un instrumento de planificación mediante la cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta en zonas focalizadas, para el desarrollo de

programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica. Dichos planes se desarrollarán a través de procesos de participación comunitaria e institucional para garantizar una intervención eficiente y eficaz, en función de las necesidades territoriales. (Documentos conceptual de planificación de Ordenamiento Social de la Propiedad ANT, 2017).

Planificación territorial rural: Es un proceso de análisis ordenado, sistemático y participativo, de las condiciones pasadas, presentes y futuras de la ruralidad multidimensional y multisectorial económica, social, ambiental e institucional y de la forma como se expresan espacialmente; durante el cual los actores y organizaciones locales conciben y acuerdan los asuntos estratégicos, alrededor de una visión de desarrollo transformadora, con perspectiva de largo plazo y se apropian y comprometen con las acciones necesarias para hacerla realidad.

Poseción: Será entendida como la tenencia, con ánimo de señor y dueño de un bien inmueble de propiedad privada.

Predio: Finca o fundo, conformada por una cantidad delimitada de terreno.

Procedimiento único: Es el procedimiento contenido en una norma especial que permite la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad

Rural, en diferentes fases y rutas de atención, teniendo como propósito el acceso y formalización de la tierra rural.

Propiedad: Es el derecho que permite a su titular usar, gozar y disponer de un inmueble con arreglo a la función social y ecológica de la propiedad y con plenas garantías de certeza y seguridad jurídica. Requiere de un título (compraventa, permuta, donación, sentencia de sucesión para lo de propiedad y resolución de adjudicación para el caso de baldíos) y un modo (Tradicición, sucesión por causa de muerte, ocupación, prescripción adquisitiva y accesión).

Reconocimiento predial: Es la verificación de los elementos físico y jurídico del predio mediante la práctica de la inspección catastral y demás modos probatorios para identificar documentos cartográficos y/o catastrales, su ubicación, linderos, extensión, construcciones y/o edificaciones, y precisar el derecho de propiedad o posesión (IGAC, 2011).

Resguardo indígena: Art 21 Dto 2164/95 (Compilado en el decreto 1071 de 2015) son tierras de propiedad colectiva de las comunidades indígenas en favor de las cuales se constituyen y conforme a los artículos 63 y 329 de la Constitución Política, tienen el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los resguardos son una institución legal y sociopolítica de carácter especial, conformada por una o más comunidades indígenas, que con un título de propiedad colectiva goza de las garantías de la propiedad privadas poseen su territorio y se rigen para el

manejo de este y su vida interna por una organización autónoma amparada por el fuero indígena y su sistema normativo propio.

Restitución de Tierras: Es el derecho que tienen las víctimas a que se les restituya el derecho sobre devolver su predio cuando este fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado. El gobierno nacional en el año 2011, expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), por medio de la cual el Estado reconoce jurídicamente los daños que han sufrido miles de personas y comunidades por causa del conflicto armado interno, y quienes por ser víctimas de la violencia tienen derecho a que se haga justicia y a obtener una justa reparación. La ley de Víctimas no solo busca devolver la tierra con su respectivo título de propiedad, sino también mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna.

Seguridad jurídica del predio: Certeza que sobre el derecho de propiedad se tienen por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las autoridades catastrales y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y lindero; y de este derecho con relación al de los colindantes.

Socio estratégico – Operador: Equipo interdisciplinario responsable de implementar a nivel municipal las actividades tendientes a llevar a cabo (materializar) lo Planes de

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en todas sus fases y de adelantar o dar continuidad a las actuaciones administrativas con la concurrencia y corresponsabilidad de las Direcciones Misionales de la Agencia. El socio estratégico puede ser seleccionado por la ANT por su experiencia en temas de tierras mediante un convenio y/o acuerdo de colaboración o por medio de un proceso contractual de selección objetiva.

Tenencia de la tierra: Es la relación, definida jurídica o históricamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra.

Terreno: Es la porción de tierra con extensión geográfica definida (IGAC, 2009).

Territorio Ancestral y/o Tradicional: Los resguardos indígenas, aquellas tierras y territorios que históricamente ha venido siendo ocupados y poseídos por los pueblos o comunidades indígenas y que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales.

Territorio Rural: Comprende las áreas y terrenos que, de conformidad con el Plan o Esquema de Ordenamiento Territorial adoptado por el municipio, han sido clasificados como suelo rural por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales, de explotación de recursos naturales y actividades análogas.

Unidad Agrícola Familiar: Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona

y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente que coadyuve a la formación de su patrimonio. (Artículo 38, Ley 160 de 1994).

Unidad de Intervención: Es una unidad geográfica de análisis y actuación territorial que ha definido la ANT para organizar su proceso de intervención en el marco del barrido predial al interior de cada uno de los municipios. Su conformación busca la agrupación de veredas o corregimientos mediante la valoración técnica del comportamiento de variables físicas, sociales, Jurídicas y de condiciones de seguridad, al mismo tiempo que la concertación comunitaria.

Zona focalizada: Área geográfica en la cual la Agencia Nacional de Tierras adelantara intervenciones orientadas a elaborar y ejecutar el POSPR (Resolución 129 de 2017 del Ministerio de Agricultura.)

CONTENIDO

1
11
Introducción

2
16
La Reforma Rural Integral
como plataforma de la
construcción de paz

3
25
Estudio de caso:
la Implementación del Ordenamiento
Social de la Propiedad Rural en
Colombia. El caso de Planadas, Tolima

3.1
25
Generalidades
acerca del municipio de
Planadas

3.2
31
Diagnóstico Catastral:
informalidad de la propiedad
rural, debilidad institucional y
conflictos de uso de suelo en el
municipio

3.2.1
35
Conflictos por el
uso del suelo

3.2.2
38
Desigualdad y recaudo
predial vía catastro en la
entidad municipal

3.3
45
Lineamientos,
metodología y desarrollo de la
intervención del POSPR

3.3.1
47
Formulación
e implementación de
Planadas

3.3.2
54
Transformaciones
institucionales en el nivel
municipal

3.4
57
Avances
de la implementación del
POSPR en Planadas

4
62
Análisis:
los problemas de la
implementación de la paz desde
arriba

4.1
62
Fallas de origen e
implicaciones institucionales
de la implementación parcial
del POSPR en Planadas

4.2
66
Consecuencias e
impactos con respecto
a la suspensión de la
intervención

5
70
Conclusiones

6
72
Bibliografía

1. INTRODUCCIÓN

A principios del siglo pasado el departamento del Tolima todavía contaba con una importante porción de tierra baldía, particularmente en el área de cordillera, y se constituía como la principal bolsa de baldíos del centro del país, dado que tenía como característica el acceso fluvial por el río Magdalena y el camino que desde Honda llegaba hasta la capital.

El poblamiento sobre ellos trajo consigo dos conflictos sobre la estructura de la propiedad rural: el primero, relacionado con la tensión socio territorial y la demanda sobre la tierra de los indígenas del gran resguardo de Ortega y Chaparral; y el segundo, con la demanda de derechos de propiedad por parte de aparceros y arrendatarios de las haciendas cafeteras de las cordilleras central y oriental.

Según Gómez Alarcón (2020), el proceso de los pueblos indígenas, conocido como *la quintinada* - en virtud del liderazgo de Manuel Quintín Lame -, se centró en el reconocimiento de su identidad colectiva e individual, así como en la igualdad de derechos, y vinculó a comunidades ubicadas en Natagaima, Coyaima, Ortega y Chaparral¹. Esta protesta social significó el levantamiento de indígenas Nasas, Misak y Pijao contra el terraje y la hacienda².

La estrategia del movimiento indígena se movió entre la acción directa (toma de tierras) y el uso de mecanismos jurídicos para sostener sus demandas sobre el territorio. “Mediante las leyes 104 de 1919, 32 de 1920 y 38 de 1921, se dio poder a las municipalidades de resolver los conflictos de tierras sobre los resguardos, en una legislación que propiciaba la concentración de la tierra indígena en manos de hacendados y castigaba a los indígenas que opusieran resistencia” (Gómez Alarcón, 2020, p. 38).

1 “Quintín Lame promovió el relacionamiento entre los cabildos del Tolima, Huila y Cauca, lo cual trascendió a formas de organización indígena. El crecimiento del movimiento aumentó las demandas, que ya no eran solamente suprimir el pago del terraje, sino que abordaron la participación política de las comunidades indígenas con representación en el Congreso, el reconocimiento de gobiernos propios, el derecho a la tierra y la autonomía administrativa de los resguardos” (Gómez Alarcón, 2020, p. 38).

2 De acuerdo con el mismo autor, “[E]n 1910, los “Lamistas” emprendieron acciones para reconsiderar los pagos de terraje exigidos por los hacendados a las familias indígenas. Esta solicitud se vinculada a las necesidades de acceso a tierra propia, negadas por los hacendados, razón que incubó la idea del derecho de los pueblos indios a la propiedad de la tierra de sus antepasados, y que condujo a las acciones colectivas que sucedieron en Tierradentro, Paniquito y Silvia” (2020, p. 38).

Solo hasta 1937 se logró reconstituir el gran resguardo de Ortega y Chaparral, que terminaría fraccionado décadas más tarde gracias a un complejo proceso de despojo influenciado por los hacendados en el contexto de la violencia liberal-conservadora, como lo evidencia el investigador norteamericano James Henderson (1982).

El caso de los campesinos colonos, en su desenlace, no dista mucho del pueblo indígena. Catherine Legrand (1998) - citada por Gómez Alarcón - da cuenta del proceso de ocupación de baldíos en los flancos oriental y occidental de la cordillera central, que confrontó a grandes concesionarios con colonos y campesinos con el modelo hacendatario, particularmente el cafetero, y que dio lugar, en la década del 30, a la conformación de ligas agrarias³.

En el centro de la disputa de los arrendatarios y aparceros contra el latifundio, estaba el que no pudieran demostrar su propiedad real sobre la tierra. En los trabajos sobre las ligas campesinas en el Tolima, tanto en el oriente (Londoño, 2011), como en el sur occidente (Medina, 1991), se evidencia que el movimiento político abarcaba la colonia de Sumapaz, con fuerte presencia en Viotá y Pandi, en Cundinamarca; y Cunday e Icononzo, en el oriente del Tolima. Hacia el sur, los enclaves fuertes eran Chaparral y Rioblanco, hasta Baraya y Colombia, en el Huila.

Los conflictos por el acceso a la tierra para campesinos e indígenas se reproducían en varias regiones del país, pero el origen era el mismo: i. élites concentraban la propiedad sostenida sobre títulos dudosos, mientras que miles de colonos exigían acceso a la tierra, y otros ocupaban predios baldíos sin títulos de propiedad (Gómez Alarcón, 2020)⁴.

Planadas empezó su proceso de poblamiento desde la colonia penal de Sur de Atá, en lo que hoy es el corregimiento de Gaitania, la cual se convirtió en un centro de acogida para campesinos de zonas cafeteras que provenían de todo el

3 El paso de la hacienda ganadera - prácticamente improductiva -, a la hacienda cafetera, se caracterizó por una alta demanda de mano de obra, lo cual permitió que los trabajadores se encontraran y se asociaron en sus demandas, homogeneizando relativamente, en la caficultura, al campesino andino.

4 La historia de las disputas por la tierra, y su centro en las causas y la persistencia de la conflictividad política armada en el país - que no es el objetivo del presente documento -, ha sido ampliamente documentada, y se puede consultar en cuatro importantes iniciativas oficiales orientadas a la construcción de paz: el informe de la Misión para la Transformación del Campo (2014), el informe de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015), el Centro Nacional de Memoria Histórica (2018), y más recientemente, la Comisión de la Verdad en su informe de esclarecimiento entregado al país el pasado 28 de junio (Comisión de Esclarecimiento de la Verdad, 2022).

país y quienes empezaron a cultivar café, desde 1920⁵. Décadas más tarde, este territorio acogería a las familias de los campesinos organizados en autodefensa que se negaron a la iniciativa de amnistía de la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla (1953), y que con el desgaste de la política rehabilitación de Alberto Lleras Camargo (1958), decidieron concentrarse en tierras lejanas a fin de establecer un modelo agrario propio⁶.

La lejanía con respecto a las ciudades, el asentamiento de las familias campesinas e indígenas, y el flujo constante de propietarios a causa del conflicto armado, convirtió al municipio casi literalmente en *tierra de nadie*. El fenómeno de la informalidad de la propiedad rural alejada de todo tipo de control institucional, sumió a Planadas en un caos catastral que hasta el día de hoy ha limitado las acciones administrativas en materia de planificación territorial, recaudo fiscal y fortalecimiento institucional.

Lo anterior se traduce en varios problemas para el ente territorial: i. un impuesto predial desactualizado (la última actualización catastral data del 2004), ii. bajo desempeño fiscal, iii. un mercado inmobiliario limitado, iv. inflación de precios en los avalúos catastrales basados en juicios meramente subjetivos, v. parcelación ilegal de propiedades, vi. compra y venta de propiedades en zonas protegidas y zonas de riesgo y, vii. compra y venta por carta venta sin ningún otro tipo de soporte jurídico. Esto último ha conllevado históricamente a problemas judiciales y administrativos por estafa, y la adquisición de propiedades con problemas y/o restricciones jurídicas que imposibilitan su legalización, la tenencia y la comercialización formal de la misma.

Con el Acuerdo Final de Paz, y las expectativas generadas en torno a la Reforma Rural Integral, el municipio llevó a cabo transformaciones institucionales para ajustarse a las nuevas realidades que supuestamente dejarían el ordenamiento

5 En 1935 bajo el Decreto no. 719, Planadas cambió su status de inspección de policía departamental a cabecera de la inspección departamental de policía del Sur de Atá, y a través de la Ordenanza no. 36 de 1961 es nombrada como “Inspección Especial de Planadas”, logrando así una mayor jerarquía en el orden administrativo. Finalmente, y después de largas disputas jurídicas, Planadas se separa del municipio de Ataco y consigue ser reconocido como municipio gracias a la ordenanza departamental no. 036 de 1966. Sin embargo, debido a errores de procedimiento, la Ordenanza anteriormente mencionada es derogada y solo hasta 1971 mediante la ordenanza no. 52 del mismo año, se constituye oficialmente el municipio de Planadas con su respectiva cabecera municipal bautizada bajo el mismo nombre.

6 Estigmatizado por el establecimiento frentenacionalista como “República Independiente” y rebautizado por los agraristas como “Marquetalia”, la antigua región del Támara se convertiría en el nuevo centro de la lucha por la tierra en el Tolima, y en el mito fundacional de la guerrilla más grande y poderosa de América Latina: las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.

social de la propiedad rural, y el establecimiento del Catastro Multipropósito. De hecho, Planadas busca convertirse en gestor catastral para hacerse cargo de manera autónoma de una de las variables centrales de la planeación, el ordenamiento y el desarrollo económico, ambiental y social del territorio: el uso del suelo.

El presente informe documenta las expectativas frustradas en torno a la experiencia de la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Planadas (PSOPR), y los costos institucionales que, debido a las fallas del proceso, le están pasando factura al municipio. Caracterizamos esta situación como una forma de castigo administrativo indirecto, en vista de las afectaciones que ha tenido que asumir la administración municipal, producto de varios elementos que analizamos en el capítulo cuarto de este documento, y que recomendamos tener en cuenta para presentes y futuros emprendimientos en esta materia.

El informe está estructurado de la siguiente manera: primero, caracterizamos el marco normativo e institucional del POSPR en el universo del Acuerdo Final de Paz y la Reforma Rural Integral. En esta parte, el/la lector/a podrá encontrar el desarrollo constitucional, legal y reglamentario que habilitó la implementación del POSPR en el municipio, conjunto a una línea de tiempo que le ubicará en el contexto de la política agraria colombiana a partir de la década de 1990. Este es el capítulo dos, seguido de esta introducción.

En el tercer capítulo presentamos el estudio de caso, el cual se divide en dos partes: una, relacionada con el municipio, y la otra, con la implementación del POSPR. La primera parte tiene a su vez dos componentes: un acápite de generalidades a manera de contexto, y otro en el que profundizamos en el diagnóstico catastral, para advertir tres cosas: i. los conflictos por el uso del suelo, ii. la desigualdad en la tenencia de la tierra y los problemas del recaudo, y iii. las restricciones para el OSPR, derivado, fundamentalmente, por el solapamiento del municipio con zonas protegidas.

En la segunda parte de este capítulo describimos ampliamente los lineamientos, la metodología y el desarrollo de la implementación del POSPR, y finalmente, los avances y resultados concretos del proceso.

El cuarto capítulo, como se insinuó arriba, es de análisis, y se concentra en las fallas de origen y las implicaciones institucionales de la implementación parcial del POSPR. Analizamos esto a partir de varios elementos como la centralización de la intervención en las entidades nacionales, tercerizada a través de un operador privado, y la pérdida de autonomía de la entidad municipal; el control de la

información y la exclusión de los actores locales en la intervención, el desgaste y el estancamiento de la modernización administrativa del municipio, el castigo fiscal y la pérdida de oportunidad del catastro multipropósito para Planadas, la justicia social y la reparación de las víctimas, entre otras.

Uno de los elementos importantes que nos queda de esta experiencia como recomendación para tomadores de decisión en el orden nacional, aparte de la imperiosa necesidad de destrabar la implementación del Acuerdo de Paz en general, y de la Reforma Rural en Particular; es que se le dé poder a los entes territoriales en la construcción de la paz. Todas las fallas en el caso que presentamos a continuación, tienen que ver con la sobredeterminación de las entidades del orden nacional que, en contravía del espíritu de la paz territorial, persisten en una forma de pacificación desde arriba, sin una verdadera participación de las bases, no solo ya de las organizaciones sociales sino de las formas institucionales del poder local.

Es esa mala práctica lo que explica el *castigo administrativo* indirecto al que ha sido sometido el municipio, y la frustración de las expectativas de comunidades campesinas e indígenas que nuevamente ven aplazado el anhelo de formalizar su propiedad, cuyos efectos a mediano y largo plazo todavía no podemos determinar.

Andrés Tafur Villarreal
Director del Centro de Estudios Regionales
Universidad del Tolima

2. La Reforma Rural Integral como plataforma de la construcción de paz

El marco jurídico de referencia que avala la experiencia de la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) en el municipio de Planadas-Tolima, es amplio y atraviesa la estructura nacional, departamental y local. En este orden de ideas, el primer insumo normativo es el Acuerdo para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (2016), suscrito entre la extinta guerrilla de las FARC y el gobierno nacional, el cual se centra en la transformación de las causas objetivas y subjetivas del conflicto armado, la reparación de sus impactos humanitarios y territoriales, y la modificación de las condiciones que han facilitado su persistencia.

Centrado en el problema de la tierra, el primer punto del Acuerdo Final de Paz (en adelante AFP), denominado Reforma Rural Integral (RRI), se propone la transformación estructural del campo a través de estrategias que permitan la democratización de la tierra, crear condiciones de bienestar para la población rural, revertir los efectos del conflicto en los territorios, y contribuir a una paz estable y duradera. Para estos motivos, la RRI planifica una serie de elementos centrales como el acceso a la tierra, el desarrollo rural, la seguridad alimentaria y la formalización de predios. Este último, junto con el acceso a tierras, son los pilares que fundan la experiencia del barrido predial y la implementación del POSPR en Planadas.

En materia de las disposiciones que regulan la RRI y su adopción en el territorio, el Decreto 902 de 29 de mayo de 2017 genera las “medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización” (Presidencia de la República, 2017, pág. 1). En este sentido, lo estipulado en la norma brinda las herramientas y parámetros para acceder a tierras de manera gratuita a los sujetos individuales y colectivos como campesinos, trabajadores, asociaciones con vocación agraria, población rural victimizada y mujeres cabeza de familia.

De igual manera, el Decreto exhorta y establece la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento - RESO, herramienta de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) que agrupa públicamente a todos los sujetos que cubre la normativa, y que opera particularmente en las zonas focalizadas, como lo es el municipio de Planadas.

Seguidamente, se destaca la creación del Fondo de Tierras como un depósito especial para el acceso de predios para la población campesina, familias y asociaciones rurales, sumado a una reserva para comunidades étnicas. Finalmente, la jurisprudencia de la ley señala específicamente la adjudicación de baldíos, la formalización de predios privados y todo el proceso que tiene que ver con el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, en el cual se establecen los parámetros de los POSPR a nivel de su procedimiento único en zonas focalizadas y no focalizadas. Para el caso de Planadas, su priorización se da como uno de los 170 municipios PDET⁷.

Ahora bien, para el desarrollo del barrido predial y del catastro multipropósito, el Decreto 148 de 2020 establece modificaciones a las disposiciones específicas de la gestión catastral, cuyas atribuciones han estado en cabeza del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). El nuevo Decreto abrió la posibilidad de realizar la gestión catastral de manera descentralizada, lo cual brinda a los intervinientes en estos asuntos- como la ANT, o los municipios de manera autónoma- la posibilidad de que se habiliten para brindar el servicio de catastro en su territorio. Este es el caso de Planadas, que emprendió una transformación administrativa para hacerse gestor catastral al mismo tiempo que ponía en marcha el POSPR, y de lo cual se tratará en detalle en el siguiente apartado.

Frente al panorama de la normatividad a nivel departamental, la Ordenanza 11 de 2019, por la cual se adopta la “Política pública de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural del departamento del Tolima”, adopta el POSPR del Tolima, y exhorta la creación de las entidades territoriales para su implementación. Entre sus finalidades se encuentra la seguridad jurídica de la propiedad rural, mediante estrategias que busquen promover el acceso, restitución y formalización de la tenencia de la tierra rural, además de contribuir a la gestión de los conflictos por uso de la tierra rural, por medio de planificación y la conciliación de los intereses de los diferentes actores que confluyen en el territorio (Asamblea departamental del Tolima, 2019).

Para finalizar de esbozar el marco jurídico que engloba la experiencia en Planadas, es pertinente subrayar puntos importantes sobre el POSPR del municipio. En primer lugar los POSPR son un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, esto significa que la institucionalidad

7 Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son un instrumento especial de planificación y gestión a 15 años, que tiene como objetivo estabilizar y transformar los territorios más afectados por la violencia, la pobreza, las economías ilícitas y la debilidad institucional, y así lograr el desarrollo rural que requieren los 170 municipios priorizados

se descentraliza para estar en los territorios, con el fin de ordenar la ocupación, tenencia y distribución equitativa de la tierra rural (Agencia Nacional de Tierras, 2019). El proceso de creación del POSPR de Planadas se entrelaza con el convenio entre la ANT-OIM⁸, situación que favoreció los respectivos estudios previos, comités técnicos, y metodología para la formulación, y seguidamente implementación del instrumento gubernamental en el municipio.

8 Convenio de cooperación internacional MYR 077-986 con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) cuyo objeto es: aunar esfuerzos institucionales para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la OIM trabajen mancomunadamente en el desarrollo de las fases de formulación e implementación de planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

POLÍTICA AGRARIA EN COLOMBIA

Marco normativo para la implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y el Catastro Multipropósito en Planadas

1991 El artículo 64 de la Constitución Política de Colombia establece que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios en forma individual o asociativa (...), con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

1994 El 3 de agosto se expide la ley 160, "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones".

1997 El 19 de julio se expide la Ley 388, "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones". Esta ley asigna a los municipios, en el ejercicio de su autonomía, competencias para promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial, la protección del medio ambiente y la prevención de desastres, la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, entre otros.

2003 El 21 de mayo se expide decreto 1300, "Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder [antiguo Instituto Colombiano de la Reforma Agraria - INCORA] y determina su estructura".

2013 El 7 de octubre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de Resolución número 181 modifica la Resolución número 452 de 2010, y crea el programa de Formalización de la Propiedad Rural cuyo objetivo es promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos.

2015 El 7 de diciembre se expide Decreto número 2363 "Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura". Con la entrada en vigencia de este decreto (1 de enero de 2016) la ANT asumió la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural y por tanto es la responsable de la implementación de los procedimientos y metodologías necesarias para la ejecución del programa de formalización. A través de este decreto la ANT reemplaza al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) en un nuevo intento por responder a los retos relacionados con el desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos del proceso de paz.

2016 El 26 de septiembre firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. En el primer punto 'Reforma Rural Integral' se establecen compromisos en el marco de dos estrategias: la primera es el acceso a la tierra que busca democratizar el acceso a la tierra con un énfasis especial en las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando los derechos de la propiedad para desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra. Y la segunda, el uso del suelo y gestión catastral (multipropósito), que tiene como objetivo contribuir a la regularización y protección

de los derechos de propiedad, promover el uso adecuado de la tierra, mejorar su planificación y ordenamiento, prevenir y mitigar los conflictos de uso y tenencia, propiciar el uso adecuado, productivo y sostenible de la tierra, proteger áreas de especial interés ambiental, entre otros (Gobierno Nacional y FARC-EP, 2016).

2017

El 26 de mayo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expide Resolución número 129 “Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras [que constituye la metodología construida por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del suelo del MADR, con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA] y se dictan otras disposiciones”; es decir, se aprueban los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR.

El 28 de mayo desde la Presidencia de la República se expide el Decreto Ley 893 “por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”.

El 29 de mayo desde la Presidencia de la República se expide el Decreto 902 por el cual “Se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización, y el Fondo de Tierras”.

En noviembre la OIM inició labores de aprestamiento técnico y administrativo.

El 10 de noviembre suscripción convenio MYR 077- 986 entre la -ANT como figura de gestor catastral, y la OIM, como socio estratégico y operador catastral para llevar a cabo el proceso de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, a partir del cual se alimenta el Catastro Multipropósito, un sistema digital de información del IGAC, que integra estos datos con otros sistemas de información y- entre otros -, constituye la línea base para el diseño e implementación de estrategias masivas para la formalización, regularización o legalización de la propiedad.

El 29 de diciembre en el departamento del Tolima se expide la Ordenanza número 14 “Por la cual se expide el Estatuto de Rentas del Departamento del Tolima y se dictan otras disposiciones”. Particularmente el artículo 110 excluye de impuestos los actos como los títulos, sentencias judiciales, contratos o escrituras públicas a través de los cuales se formalice la propiedad rural por medio de trámites judiciales o notariales en ejecución de los programas adelantados por la Agencia Nacional de Tierras.

2018

Febrero de 2018 a junio de 2019 se implementó la primera fase del Convenio MYR 077 – 986 entre la ANT y la OIM, correspondiente a la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el municipio de Planadas- Tolima.

El 5 de abril la ANT realizó acuerdos territoriales con la finalidad de promover esfuerzos de actuación conjunta. Entre estos, estableció un acuerdo de apoyo interinstitucional para la implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural con la Alcaldía de Planadas, con el objetivo de establecer las bases de apoyo entre las dos entidades, para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR.

Desde este mismo día se promovió escenarios de encuentros con la comunidad, y con entidades departamentales, municipales y con algunos organismos internacionales que adelantaban proyectos de carácter social en el territorio para articular trabajo. Estos encuentros permitieron la conformación de la Mesa Técnica de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Planadas, con el objetivo de promover la participación de estos actores en el proceso de OSPR.

El 5 de mayo la ANT y el equipo territorial de la OIM socializó ante la comunidad los objetivos y la ruta definida para el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR).

21 de junio Desde la Presidencia de la República de Colombia se expide el Decreto 1038 “Por el cual se adiciona el Decreto 1083 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Función Pública, en lo relacionado con los requisitos para el ingreso a los empleos de los municipios priorizados para la implementación del Acuerdo Final

para la terminación del conflicto; reglas del concurso de méritos, capacitación y estímulos especiales para estos territorios”.

El 29 de junio CONPES 3932. Este documento genera los lineamientos para articular los compromisos definidos en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas del Orden Nacional y Territorial, con el fin de promover la sostenibilidad de las medidas para la construcción de paz realizadas entre 2017 y 2031. Asimismo, define los mecanismos y fuentes de información para realizar el seguimiento a los recursos invertidos en la implementación del Acuerdo Final y los avances obtenidos.

2019

En marzo el Gobierno Nacional accedió a un préstamo del Banco Mundial por cien millones de dólares (US\$100'000.000) para financiar la implementación del catastro multipropósito. Seguidamente se añadieron otros cincuenta millones de dólares (US\$50'000.000) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El 26 de marzo CONPES 3958 “Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito”. Dado que el catastro colombiano no contaba con procesos de actualización eficientes y no permitía su integración con otras fuentes de información, a través del documento CONPES 3958 se propone adoptar un catastro con enfoque multipropósito con la finalidad de tener un Sistema de Registro más confiable que contribuya “a la eficiencia del mercado inmobiliario, al desarrollo y ordenamiento territorial, y [provea] instrumentos para una mejor asignación de recursos públicos, y al mejor desarrollo y ordenamiento territorial” (CONPES 3958).

El 25 de mayo se emite la Ley 1955 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. El artículo 80 le atribuye a la Agencia Nacional de Tierras – ANT la condición de gestor catastral especial. Además, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la ANT debe levantar los componentes

físicos y jurídicos de catastro, necesarios para los procesos de OSP o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural. Asimismo, debe incorporar la información levantada en el suelo rural de competencia y alimentar con dicha información el sistema de información que el IGAC defina para tal efecto. Además, los artículos 79, 81 y 82 también incluyen elementos necesarios para la implementación de la política pública y normativa – Catastro Multipropósito.

El 26 de agosto el departamento del Tolima expide ordenanza número 011 “Por la cual se adopta la política de Ordenamiento Productivo y Social de la propiedad Rural del Departamento del Tolima y se emiten directrices para las entidades territoriales que lo conforman”.

El 4 de septiembre la Alcaldía Municipal de Planadas expide Resolución número 13029 “Por medio de la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Planadas (Tolima) y se dictan otras disposiciones”. En ésta se realizaron ajustes necesarios en materia metodológica sobre el gestor catastral, para el desarrollo de las actividades operativas en relación con el POSPR específicamente en el municipio de Planadas.

La Dirección General de la ANT a través de la Resolución No. 13029, aprobó el Plan de Ordenamiento de la Propiedad Rural del municipio de Planadas.

El 31 de octubre la Presidencia de la República expide Decreto número 1983 en el cual se reglamenta la habilitación de gestores catastrales y los requisitos de idoneidad para los operadores catastrales.

En noviembre la OIM inicia actividades de alistamiento para la implementación del POSPR de Planadas.

19 de noviembre la Organización Internacional para las Migraciones – OIM, inicia proceso de alistamiento para la construcción del POSPR de Planadas

2020

En Febrero el El IGAC expide Resolución 388 “Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito”.

El 4 de febrero la Presidencia de la República expide Decreto número 148 “Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 (relacionados con disposiciones sobre la legalidad de la propiedad); se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015 (sobre disposiciones específicas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC)”, y “(...) se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”; con la finalidad de otorgar lineamientos para la aplicación de procedimientos catastrales con efectos registrales.

Este decreto incluye definiciones, obligaciones de los actores que hacen parte de la política de catastro multipropósito, directrices para la información económica catastral, directrices en inspección, vigilancia y control, entre otros.

El 25 de febrero el Concejo Municipal de Planadas expidió Acuerdo número 001 “Por el cual se autoriza al Alcalde Municipal de Planadas Tolima, para ejercer precisas funciones descritas en el numeral 3 y 6 del artículo 313, 315 numerales 4 y 7 de la Constitución Política, con el fin de reestructurar y modernizar la administración central y descentralizada del municipio de Planadas Tolima y se dictan otras disposiciones”. Esto como requisito para posteriormente habilitarse como gestor catastral.

A finales de febrero la OIM inicia actividades de campo para la implementación del POSPR de Planadas. con el 60% de la cartografía rural del municipio. Específicamente se puso en marcha la implementación con el reconocimiento predial y los formatos de identificación de sujetos de ordenamiento FISO.

Entre marzo y agosto la OIM suspende actividades en campo debido a la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

El 23 de abril el Concejo Municipal de Planadas expidió Acuerdo número 014 “mediante el cual se autoriza al Alcalde Municipal de Planadas Tolima para constituirse y acreditarse como gestor catastral en forma individual o mediante el esquema asociativo y se dictan otras disposiciones”.

El 14 de mayo el IGAC expide Resolución número 472 “Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia”.

1 de agosto al 15 de enero de 2021 la OIM retoma actividades en el municipio de Planadas con bajos rendimientos.

25 de agosto se expide resolución conjunta IGAC No. 750 ANT No. 06 “Por medio de la cual se ordena el inicio de la actualización de la formación del catastro de la zona rural del municipio de Planadas departamento del Tolima”. El artículo 1 ordena el inicio de actividades tendientes a la actualización de la formación catastral en el componente físico, jurídico y económico de la zona rural del municipio de Planadas, encargándose del componente físico y jurídico la ANT y del componente económico el IGAC. Asimismo, se indica (artículo 5) que las actividades para la actualización de la formación del catastro deben ser ejecutadas antes del 31 de diciembre de 2021. De manera que la ANT y el IGAC (parágrafo) deben definir de manera conjunta el cronograma para llevar a cabo este proceso y garantizar su inscripción en el Sistema de Gestión Catastral para la vigencia 2022.

Octubre la OIM retoma parcialmente actividades en campo para la implementación del POSPR y la actualización catastral multipropósito.

2021 **15 de enero al 31 de marzo** la OIM inició actividades en campo para la implementación del POSPR con mayor rendimiento.

26 de febrero a esta fecha la OIM contaba con 1.302 predios barridos, 5.611 hectáreas barridas, la toma de 203 FISO y el enrutamiento de 63 casos. (Acta de reunión de la ANT, 19 de marzo de 2021).

19 de marzo se llevó a cabo reunión virtual sobre seguimiento a la implementación del POSPR municipio de Planadas.

El alcalde del municipio de Planadas llevó a cabo reunión con Felipe Espinosa Camacho, en calidad de Director de Gestión de Ordenamiento Social de la Propiedad (DGOSP) y José Carlos Orozco

Zequeda, en calidad de Subdirector de Planeación Operativa (SPO), ambos de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), quienes informaron que el trabajo de campo solo se reanuda hasta diciembre de 2021.

31 de marzo finaliza contrato del operador catastral OIM, que durante el plazo de ejecución pudo realizar la visita a dos de los 10 núcleos veredales que se conformaron durante la construcción del PDET. Solamente se realizaron visitas a los núcleos de Bilbao y La Estrella.

1 de abril al 31 de abril la OIM culmina la primera etapa de intervención (es decir las operaciones en campo) y culmina actividades de escritorio.

26 de mayo el alcalde del municipio de Planadas, Jhon Jairo Hueje remite oficio D.A 222 a Myriam Carolina Martínez Cárdenas, directora de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), manifestando su asombro y preocupación frente a las demoras en la ejecución del proceso de actualización de la formación del catastro de la zona rural del municipio de Planadas, y la finalización del contrato con el operador catastral (OIM) el 31 de marzo de 2021, que durante su operación en campo solo visitó dos núcleos (Bilbao y La Estrella). Esto teniendo en cuenta que el proceso debía ser ejecutado antes del 31 de diciembre de 2021 según resolución conjunta IGAC No. 750 ANT No. 06 de 2020, y a las exigencias de las entidades de crédito internacional que financiarían los procesos del catastro multipropósito, dejando al municipio en una condición insostenible para asumir la opción de gestor catastral, por lo que solicita a la ANT reanudar actividades de campo de forma inmediata.

27 de mayo el Concejo Municipal de Planadas expide Acuerdo No. 006 “Por el cual se ajusta y se revisa el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación del Municipio de Planadas 2021-2035”.

1 de junio a 31 de diciembre la OIM retoma actividades de post-proceso, es decir, realiza el análisis de casos para ordenamiento / audiencia y procedimiento único.

8 de junio el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC expidió Resolución número 333 “Por la

cual se definen las actividades asociadas a la implementación de los proyectos de catastro multipropósito que se articulan con las iniciativas consignadas en los Planes de Acción para la Transformación Regional – PATR, como insumo para visibilizar las iniciativas o proyectos priorizados identificadas en municipios incluidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial- PDET”.

27 de junio la ANT responde el oficio del alcalde de Planadas en el que solicita la reanudación de actividades en campo, argumentando que las demoras se han presentado a causa de la pandemia, situaciones de seguridad en el territorio, el Paro Nacional de 2021, y a que aún no había concluido al proceso de consulta previa con las comunidades indígenas a nivel nacional, requerido para avanzar con el proceso de OSPR en Planadas, dado que es un municipio con territorios indígenas. Sin embargo, aclara que la ANT avanza en actividades, aunque no se encuentre en el territorio realizando labores de campo.

14 de octubre se realizó mesa bilateral (reunión virtual) en el municipio de Ibagué con participantes de la ART, la ANT, la OIM, el IGAC y la Alcaldía Municipal de Planadas. En esta se presentaron los avances en la primera etapa de intervención de la implementación del POSPR. Frente al proceso, el alcalde de Planadas aclara que se tenían expectativas distintas. Se esperaba realizar el barrido predial total del municipio (tal como se planteó en el POSPR de Planadas) para poder habilitarse catastralmente y así ampliar el recaudo y la capacidad financiera, pero de acuerdo a la información presentada esto no se cumpliría.

En la reunión de mesa bilateral, desde el IGAC se aclara que Planadas cuenta con recursos de financiación del BID, para cubrir la actualización catastral multipropósito tanto en el área urbana como rural del municipio. Además, de acuerdo al cronograma de actividades con la ANT se estima que a mediados de junio de 2022 finalizará la consulta previa con las comunidades indígenas a nivel nacional, para adoptar la ruta metodológica en estos territorios. De manera que, para esta fecha se espera retomar actividades.


2022

1 marzo se realizó la 14ª Mesa de Impulso PDET sobre el pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo. Allí se presentaron los servicios de apoyo en cuanto a estructuración, financiamiento y seguimiento, y el plan de trabajo para el año 2022, en relación a la revisión general del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Ataco, Chaparral y Rioblanco, y el proyecto POM-CAS subregional. En este Plan de Trabajo se asume el compromiso con el municipio de Planadas de presentar las demandas para 30 solicitudes de restitución que se encuentran en etapa judicial y de socializar la normativa correspondiente a la etapa administrativa Ley 1448 de 2011 y/o RUPTA (Registro Único de Predios y Territorios Abandonados).

8 marzo la alcaldía solicita apoyo técnico al CERE para la proyección de un documento análisis sobre el caso de Planadas frente a la ejecución de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

3 abril el Centro de Estudios Regionales empieza visitas de campo a Planadas para documentar el proceso de implementación del POSPR.

3. Estudio de caso: la Implementación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Colombia. El caso de Planadas, Tolima

3.1 Generalidades acerca del municipio de Planadas

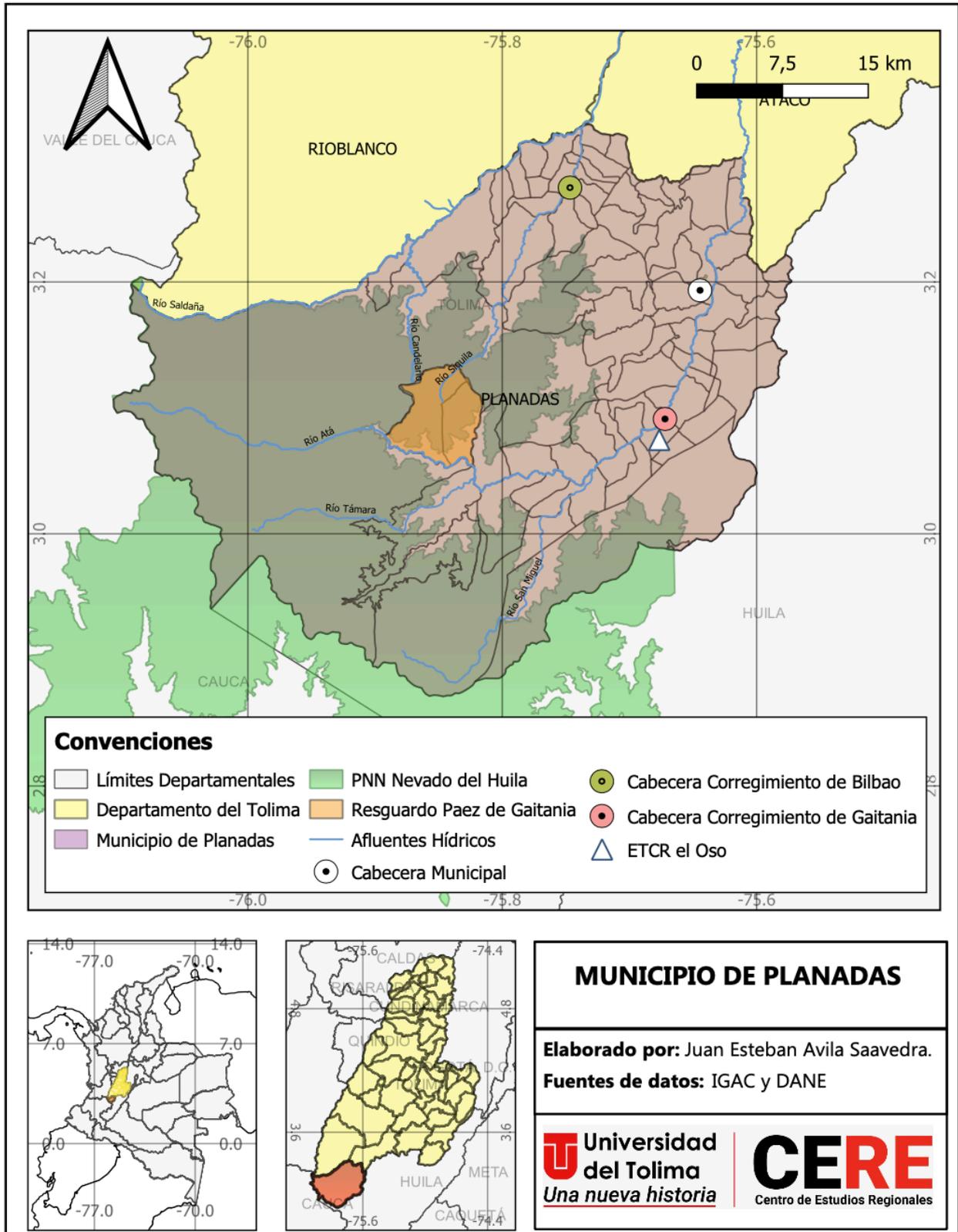
Planadas es el último municipio de la esquina sur del Tolima. Limita al norte con Rioblanco y Ataco, al este con Neiva y el municipio de Santa María (Huila), al sur con Teruel (Huila) y Páez (Cauca) y, al oeste con Toribio y Corinto (Cauca). Desde el punto de vista político administrativo, el municipio tiene 47 veredas (seis más se encuentran en proceso de legalización) y dos corregimientos: Bilbao, con 21 veredas; y Gaitania, con 31. Dentro de su jurisdicción se encuentra el 65% del área protegida del Parque Natural Nacional Nevado de Huila (Mapa 1).

La distribución administrativa del municipio, está dividida en tres organizaciones y un organismo, entre ellas: El resguardo indígena Paez de Gaitania, el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación El Oso, el Parque Natural Nevado del Huila y finalmente la Alcaldía municipal encabezada por el Alcalde o Alcaldesa, como máxima autoridad administrativa del municipio.

La topografía del terreno es montañosa, principalmente por ubicarse en la cordillera central, y posee una excepcional riqueza hídrica proveniente de los ríos Atá, Claro, Saldaña, San Miguel, Siquila, además de algunas otras corrientes menores. La humedad relativa promedio anual es del 88%, con una precipitación media anual de 2.039 mm, asociada a la Zona de Convergencia Intertropical distribuida entre los meses de enero a mayo y de octubre a diciembre.

El municipio presenta constantes amenazas por deslizamientos a causa de su ubicación en una falla geológica, y las constantes lluvias. La temperatura promedio se encuentra entre 20.5°C y 20.7°C con variación térmica en diferentes alturas que van desde los 1.300 a los 17000 msnm, durante los meses de agosto y septiembre se registra aumento de temperatura, mientras que durante los meses de noviembre la temperatura tiende a ser más baja. Tiene un área municipal de 1.445 km², a una altura sobre el nivel del mar de 1.224 m, su cabecera municipal se localiza aproximadamente en las coordenadas 03°11'41" de latitud norte y 75°38'41"

Mapa 1. Municipio de Planadas - Tolima



longitud oeste, a una distancia de 235 km de la capital departamental (Ibagué), adicionalmente, posee una infraestructura aeroportuaria que facilita la conexión aérea municipal con el resto del país⁹.

Según la proyección del DANE, realizada con los datos del censo de 2005 (cifra adoptada por la administración actual debido a su concordancia con las bases de datos registrados en SISBEN), en el municipio se registran 15.599 hombres que corresponden al 51.8% de la población, mientras 14.518 son mujeres, el 48.2% del total de la población. La tasa intercensal de crecimiento para el periodo 1993-2005 es de 0,002% por año, la tasa de natalidad para el 2014 es de 9,770% y la de mortalidad de 2,878%.

AÑO	2018	2019	2020
Hombres	15.598	15.599	15.599
Mujeres	14.468	14.518	14.566
TOTAL	30.066	30.177	30.165

TABLA 1: Población de Planadas (urbano - rural) | **FUENTE:** Proyección DANE (2005)

Planadas cuenta con 7.741 habitantes en el casco urbano y centros poblados del municipio, y con 22.376 habitantes en la zona rural. Adicionalmente, en el territorio se asienta el Resguardo Indígena Paéz de Gaitania, el cual abarca ocho veredas (Palomas, Altamira, La Bella, La Palmera, San Pedro, Aguas Blancas, Floresta Alta y Floresta) ubicadas en el corregimiento de Gaitania, con una población de 3887 indígenas Nasa, conformado por aproximadamente 865 familias. Con respecto a la presencia de población negra, mulata o afrocolombiana, se cuenta con datos de 866 afrocolombianos y dos personas raizales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y finalmente dos personas identificadas de la población Rrom, según registra el último censo indígena del 2020 y el departamento Nacional de Planeación durante el 2019.

Tras la firma del Acuerdo de Paz, en el municipio Planadas se instaló un Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación (ETCR) - reconocido como Centro Poblado en la reciente actualización del PBOT - que se ubica en la vereda El Oso (corregimiento de Gaitania), en los predios de la finca El Berlín, con un área

⁹ El aeródromo de Planadas posee un permiso de operación renovado por la Aeronáutica Civil Colombiana mediante la resolución 000936 del 06 de mayo del 2022 .

establecida de siete (7) hectáreas de tierra contiguas. En el ETCR El Oso hay 73 personas en proceso de reincorporación acreditadas y una población total estimada de 119 personas compuesta por 60 hombres, 13 mujeres y 62 menores de edad, hijos e hijas de las/os excombatientes.

En este orden de ideas, el municipio cuenta con 6.356 hogares, cuyo promedio de personas por familia - según cifras del DANE - es de 4.83, y que corresponden 2.105 viviendas ubicadas en la zona urbana, y 4251 en la zona rural¹⁰.

Planadas es el segundo productor de café a nivel nacional, y el primer productor a nivel departamental, la vocación productiva del municipio se basa principalmente en la producción y exportación de café, con un promedio anual de 155.000 cargas de café, equivalente a 19.375 Ton. Asimismo, el municipio destaca por ser un gran productor de cacao, aguacate, plátano, lulo, tomate de árbol, frijol, hortalizas, granadilla, caña panelera, maíz y yuca.

CULTIVO	HECTÁREAS CULTIVADAS	PRODUCCIÓN POR HECTÁREAS/TON
Cacao	715	0.5
Aguacate	205	8
Plátano	1150	7
Frijol Voluble	400	1.4
Lulo	42	8.5
Tomate de Árbol	28	17
Granadilla	15	ND
Caña Panelera	220	7
Maíz	101	1.16
Yuca	10	10
Tomate	6	28.1
Mora	40	8.5

TABLA 2: Producción agrícola de Planadas | **FUENTE:** Agronet 2018

10 En materia de servicios públicos se encuentra la Empresa de Servicios Públicos de Planadas E.S.P. S.A.S, encargada de prestar los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, la cual comenzó sus operaciones administrativas y operativas el 31 de diciembre del 2015 y tiene una participación 100% pública. Celsia Tolima S.A. E.S.P. es la encargada de prestar el servicio de energía y a partir del informe de gestión de la Empresa de servicios públicos de Planadas, se puede destacar que el mayor número de suscriptores a los servicios mencionados anteriormente proviene de la población de estrato II (3629), seguido de la población estrato I (2839) y finalmente estrato III (247). A su vez, el servicio con mayor número de suscriptores es el servicio de aseo con 3607 suscriptores (residenciales y no residenciales), seguido por el servicio de acueducto con 2114 y, por último, el servicio de alcantarillado con 1939 suscriptores. La población municipal se beneficia con siete canales de televisión abierta, de ellos cinco son nacionales, dos regionales, y además opera un canal de televisión cerrada comunitaria. Para la difusión cultural y recreativa cuenta con una emisora de interés comunitario llamada Musicalia FM Stereo. Planadas accede al servicio de internet a través de 8 operadores de internet mediante conexión de tipo satelital, conmutada y de fibra óptica, el 90% de la población urbana cuenta con este servicio.

En el sector pecuario, se cuenta con ganadería bovina, equina, ovina y se desarrollan actividades piscícolas y de apicultura, esta última actividad ha venido tomando relevancia en los últimos años¹¹.

ESPECIE PECUARIA	CANTIDAD
Bovinos	17488
Caballar	4500
Asnal	230
Mular	1000
Aves de Engorde	27000
Aves de Postura	15000
Colmenas Apícolas	312
Piscicultura	xxx
Cachama	40000
Tilapia Roja	28000
Trucha	15000
Número de Estanques	85

TABLA 3: Estructura pecuaria de Planadas

FUENTE: Plan De Desarrollo Municipal (2020).

La cobertura de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud para el Municipio de Planadas actualmente es del 100%, según datos de la Alcaldía, y consta de un total de 26.925 personas afiliadas al Régimen Subsidiado, 1.475 al Régimen Contributivo y 477 personas afiliadas al Régimen de excepción y especiales, para un total de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud de 28.877 personas. Para realizar apoyo diagnóstico, el municipio de Planadas cuenta con hospital nivel I en la cabecera municipal, y tres centros de salud rurales: Gaitania, Bilbao y La Estrella¹².

11 Es importante destacar la dinámica de la asociatividad en el municipio. El ámbito de lo agropecuario, Planadas cuenta con alrededor de 3035 familias asociadas, es decir que aproximadamente el 40% de la población planaduna está vinculada a asociaciones productivas agropecuarias. De estas asociaciones: 38 están enfocadas en la producción de café con 1874 familias asociadas, dos asociaciones de cacao con 97 familias vinculadas, dos asociaciones productoras de aguacate con 166 familias asociadas, una asociación productora de panela con 23 familias vinculadas, una asociación productora de frijol con 90 familias vinculadas, cuatro asociaciones productoras de frutas y pulpa de fruta con 272 familias vinculadas, una asociación productora de achiras con 12 familias asociadas, cuatro asociaciones de producción agropecuaria y una enfocada en la producción de plantas aromáticas con 78 familias asociadas, dos asociaciones de conservación del medio ambiente con 42 familias vinculadas, una asociación productora de chocolate de mesa y chocolatina con 12 familias asociadas, una asociación prestadora de servicios de café tostado y molido con 9 familias asociadas, dos asociaciones de producción acuícola con 44 familias vinculadas, tres asociaciones apicultoras con 54 familias vinculadas, una asociación de porcicultura con 15 familias asociadas, una asociación ganadera con 110 familias vinculadas, y finalmente, 58 familias asociadas en torno al turismo, la confección, servicios técnicos profesionales entre otros asuntos multiculturales.

12 Adicionalmente cuenta con dos laboratorios clínicos, uno se encuentra en la sede principal y el otro en el puesto de salud de

En educación, según reporte del SIMAT con corte al 1 de junio de 2022, se registran 7.002 estudiantes- que representan el 98.4% de la matrícula con respecto a la reportada al 1 de octubre de 2021 (7.119) - de los cuales 6.718 alumnos corresponden a educación regular (0-13 grado) y 284 a educación por ciclos para jóvenes en extraedad y adultos. El informe del censo del DANE 2005, menciona que la tasa de analfabetismo de la región para 2005 era de 40,97%. No obstante, 15 años después, este fenómeno se ha reducido a un 11.8% de la población mayor de 18 años, según registran los informes de la base de datos del SISBEN.

Por último, de acuerdo con los datos de la UARIV (Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas) con corte a 2021, en el municipio se encontraban inscritas en el Registro Único de Víctimas 26.824 personas, (equivalente al 24,56% de la población planaduna), de las cuales, 6.912 son sujetos de atención, y 4.654 lograron declarar formalmente.

Cómo municipio PDET, Planadas busca convertirse en un gestor de paz mediante la promoción de la reconciliación y la no repetición. A nivel local se institucionalizó y se declaró el 26 de Julio de cada año como el Día de la Paz, en memoria de las víctimas del conflicto y de la experiencia histórica de resistencia pacífica del pueblo Nasa como firmante del primer acuerdo civil de paz con las FARC, el día 26 de julio de 1996, en la vereda La Esmeralda¹³.

Actualmente, la administración municipal se encuentra formulando y presentando la iniciativa de la ruta turística de Marquetalia ante la institucionalidad, como estrategia de turismo comunitario en el marco de la experiencia histórica, el senderismo y el café bajo el enfoque de la acción sin daño y la no estigmatización.

Gaitania. El servicio de radiología se encuentra en la sede principal del Hospital y el servicio de farmacia se ofrece en las tres sedes principales. Las tomas de muestra para tamización de cáncer de cuello uterino se realizan en las tres sedes. Con relación al servicio de consulta externa, se cuenta con atenciones de medicina general, enfermería, vacunación y odontología. En capacidad instalada, cuenta con camas de internación para población adulta, pediátrica y gestante, y se realizan todos los procesos de protección específica y atención temprana en los tres centros de salud Gaitania, Bilbao y La Estrella.

13 El municipio de Planadas, desde antes de su consolidación administrativa fue un lugar estratégico para la conformación de asentamientos campesinos, principalmente por la cercanía a páramos y lagunas, la fertilidad del suelo y el relieve montañoso que conforma la región Sur del Tolima. Estas características fueron propicias para la conformación del Yet Wala o territorio Nasa, quienes llegaron a principios del siglo XX provenientes del Cauca huyendo de la “Guerra de los mil días”, quienes consigo traían semillas, ganado y su organización propia. Esta misma razón fue por la que 50 años más tarde, las guerrillas comunistas llegaron a la región para buscar la implementación de su propia reforma agraria, en la zona inhóspita de El Tamaro, que años más tarde sería conocida como Marquetalia. Las denuncias con respecto a las denominadas “Repúblicas independientes” y la ejecución de la Operación Marquetalia, condujo a la comunidad indígena tomar parte de un conflicto que no les pertenecía, fragmentando la organización indígena y llevándolos casi a su extinción debido a las muertes que el conflicto ocasionaba. La idea de la conformación del cabildo nace como una estrategia de los mayores para apartar a la comunidad de una guerra ajena. En 1991 el Estado colombiano reconoció al cabildo como institución oficial y se consolidó como mediador entre indígenas guerrilleros y las autodefensas indígenas a fin de apartar a la comunidad inmersa en el conflicto armado. El cabildo logró que en cinco años su comunidad se unificara y se cohesionara, firmando el 26 de Julio de 1996 el primer acuerdo de paz con las FARC llamado “Fin de la violencia en el Resguardo Indígena Paéz de Gaitania Planadas Tolima”, este logro fue resaltado como uno de los grandes pilares de construcción de paz del municipio en el marco del Acuerdo Final para la Paz, institucionalizando el día de la Paz todos los 26 de Julio, mediante el Acuerdo 09 de 2021 “Por medio del cual se institucionaliza y se declara el día 26 de Julio de cada año como el Día de la Paz en Municipio de Planadas (Tolima) y se declara la celebración de dicha conmemoración como patrimonio histórico del Municipio de Planadas (Tolima)”.

3.2 Diagnóstico catastral: informalidad de la propiedad rural, debilidad institucional y conflictos de uso de suelo en el municipio

Los orígenes del municipio no distan mucho del grueso de los municipios focalizados en el Acuerdo de Paz para la implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: territorios conformados por familias ligadas a plataformas campesinas que unieron fuerzas con jornaleros, arrendatarios y colonos en la lucha por el control y acceso a la tierra.



Mercado campesino, administración municipal "Un pacto por Planadas, el campo nuestro motor"

Fotografía, Neyfer Alexander Molano Cutiva

La lejanía con respecto a las ciudades, el asentamiento de las familias campesinas y el flujo constante de propietarios a causa del conflicto armado, convirtió al municipio casi literalmente en tierra de nadie. El fenómeno de la informalidad de la propiedad rural alejada de todo tipo de control institucional, sumió a Planadas en

un caos catastral que hasta el día de hoy ha limitado las acciones administrativas en materia de planificación territorial, recaudo fiscal y fortalecimiento institucional.

Lo anterior se traduce en varios problemas para el ente territorial: i. un impuesto predial desactualizado (la última actualización catastral data del 2004), ii. bajo desempeño fiscal, iii. un mercado inmobiliario limitado, iv. inflación de precios en los avalúos catastrales basados en juicios meramente subjetivos, v. parcelación ilegal de propiedades, vi. compra y venta de propiedades en zonas protegidas y zonas de riesgo y, vii. compra y venta por carta venta sin ningún otro tipo de soporte jurídico. Esto último ha conllevado históricamente a problemas judiciales y administrativos por estafa, y la adquisición de propiedades con problemas y/o restricciones jurídicas que imposibilitan su legalización, la tenencia y la comercialización formal de la misma.

Según datos provistos por el IGAC, Planadas tiene un área total de 175.410. De este territorio, el 64.8% se traslapa con zonas protegidas de preservación, por lo cual, solamente el 35.2% del área rural del municipio puede ser objeto de explotación económica.

Desde este punto de vista, es importante tener en cuenta que el POSPR no incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente para el municipio de Planadas tales como:

ÁREAS	HECTÁREAS
Páramos	763,46
Parques Naturales	92.659,95
Preservación	38.429,60
Rondas Hídricas	822,63
Zonas de Abastecimiento Hídrico	126,17

TABLA 4: Áreas de protección especial | **FUENTE:** Fuente: ANT - OIM. (2018)

Otras restricciones, a parte de las zonas de traslape con la Zona de reserva Forestal Central y el Parque Nacional Natural Nevado del Huila, son: el Resguardo Indígena Páez de Gaitania, los predios sujetos a litigio en el marco de la política pública de restitución de tierras (Ley 1448 de 2011), los bienes de uso público (zona ronda hídrica y cuerpos de agua), y la colindancia con carreteras del sistema vial nacional.

En suma, el área restringida para el municipio de Planadas es de 113.813,520 ha, lo cual equivale a 64.91% sobre el área total del municipio. La mayor parte de restricción la ocupa el área correspondiente al Parque Natural Nevado del Huila, con un 52,77%, seguida de la ronda hídrica y cuerpos de agua con un 9,02%. En cuanto a la zona de reserva forestal, solo se afecta el 2.65% con respecto al municipio, mientras que el 97,35% de la zona se traslapa con el PNNH.

Con respecto a la colindancia frente a carreteras del sistema vial nacional, el área correspondiente es de 229,29 ha, afectando un 0.13%. Mientras que el área relativa ocupada por el Resguardo Indígena Páez de Gaitania es de 4.820.22 ha, que representa un 2.75%.

Con respecto a los predios afectados por la política de restitución de tierras, estos corresponden a un área de 1405,253 ha, que equivalen a un 0.80%. Un componente adicional a tener en cuenta en el ordenamiento del territorio es la cobertura del uso actual del suelo, principalmente porque el cambio de uso de suelo es el mayor factor de pérdida de biodiversidad directa, por la fragmentación de ecosistemas a causa de los monocultivos.

TIPO DE RESTRICCIÓN	ÁREA DE RESTRICCIÓN	% DE AFECTACIÓN	ACTO ADMINISTRATIVO
Parque Natural Nacional Nevado del Huila Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP	92.523,326 ha	52,77%	Resolución 149 de junio 6 de 1977
Zona de Reserva Forestal Central (Ley 2 de 1999) Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	29.098,725 ha (Ninguna unidad predial afectada)	0,43%	Ley 2 de 1959. Decreto 111 de 1959. Resolución 1922 de 2013
Rondas Hídricas y Cuerpos de Agua	14.965,442 ha	8,02%	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporaciones Autónomas y de Desarrollo Sostenible. Artículo 206 de la Ley 1450 de 2011. Decreto 2245 de 29 de diciembre de 2017
Sistema Vial Nacional	229,29 ha	0,13%	
Resguardo Indígena Páez de Gaitania	4.820,22 ha	2,75%	Artículo 63 Constitución política de Colombia. Resolución INCORA 0046 de 26 de junio de 1990
Procesos de Restitución de Tierras	1405, 253 ha	0,8%	Ley 1448 de 2011. Decreto 2833 de 2011

TABLA 5: Restricción de restricción POSPR | **FUENTE:** ANT-OIM (2018)

3.2.1 Conflictos por el uso del suelo

Según la WWF, la agricultura es responsable del 80% de la deforestación mundial, pues en Colombia la huella humana ha incrementado su presión sobre los ecosistemas en un 50% y la vegetación nativa está siendo cambiada por vegetación monodominante, pasando de una condición de biodiversidad variada a una mínima. El municipio de Planadas no es ajeno a esta realidad.

Según reporta la Agencia Nacional de Tierras, el 8% del territorio municipal corresponde a tierras para la explotación agrícola o ganadera, lo cual indica que es necesario realizar actividades de prevención de la erosión frente al modelamiento del relieve por pastoreo y mal uso del suelo, quemas y daño en la cobertura vegetal, dado que este tipo de prácticas genera movimientos de masas por las pendientes y relieves montañosos, y constituye escenarios de riesgo para la población rural.



Mercado campesino, administración municipal “Un pacto por Planadas, el campo nuestro motor” **Fotografía**, Neyfer Alexander Molano Cutiva

COBERTURA Y USO	ÁREA (Ha)	ÁREA EN %
AGRICOLA	23784.446	13,50%
Café	3808,663	2,17%
Mosaico de cultivos y espacios naturales	305,233	0,17%
Mosaico de cultivos, pastos y espacios naturales	5267,746	3,00%
Mosaico de cultivos, pastos y espacios naturales	14402,804	8,21%
PECUARIOS	25478.109	14,52%
Pastos	23159,850	13,20%
Mosaico de pastos y espacios naturales	2318,259	1,32%
BÓSQUES	125515,711	71,56%
Afloramientos rocosos	32,230	0,02%
Arbustal denso	13964,493	7,96%
Bosque de galería y ripario	1681,224	0,96%
Bosque denso alto	81848,572	46,66%
Bosque denso bajo	408,860	0,23%
Bosque denso bajo	1317,447	0,75%
Bosque fragmentado con pastos y cultivos	1228,399	0,70%
Bosque fragmentado con vegetación secundario	20968,549	11,95%
Herbazal denso	4012,439	2,29%
Vegetación secundaria	53,498	0,03%
Zonas de glaciares y nieves		
Zonas de glaciares y nieves		
ÁREAS DE PROTECCIÓN		SÍ
CUERPOS DE AGUA	567.995	0,32%
Laguna	26,201	0,01%
Río	541,794	0,31%
USOS URBANOS	63,92	0,04%
Territorio artificializado	63,920	0,04%
TOTAL ÁREA DEL MUNICIPIO	175410,182	100,00%

TABLA 6: Cobertura del uso del suelo | **FUENTE:** Instituto de hidrología, meteorología y estudios ambientales – IDEAM 2015. | **ELABORACIÓN:** ANT -OIM, 2018

Este fenómeno de sobre utilización del suelo es una problemática actual en el municipio, principalmente a causa de los monocultivos y el uso irresponsable del suelo. En este orden de ideas, se muestran a continuación los principales fenómenos de conflicto con respecto al uso del suelo a nivel municipal.

USO	ÁREA (Ha)	ÁREA EN %
Sobre Utilización	47331.1923	26,98%
Subutilización	8226.00815	4,69%
Uso adecuado o sin conflicto	119852.982	69,33%
Conflicto en áreas de cuerpos de agua	0	0
Conflictos mineros	0	0
Conflictos urbanos	0	0
TOTAL ÁREA DEL MUNICIPIO	175410,182	100,00%

TABLA 7: Conflictos de uso del suelo. | **FUENTE:** ANT - OIM. (2018)

Es preocupante que la sobreutilización sea el principal fenómeno con respecto a conflictos relacionados con el uso del suelo en el municipio, principalmente porque, el 27% del área del municipio (47.331 ha) corresponde a suelos para la conservación a través de programas de reforestación y repoblamiento natural de la vida silvestre, a fin de evitar fenómenos de remoción en masa y el aumento de zonas de riesgo.

Seguida a esta cifra se encuentra que aproximadamente el 4.7% del suelo no se está explotando o su explotación es deficiente. Por último, con respecto al uso adecuado, se registra que un 69.3% (119.850 ha) no representa ningún conflicto de uso de suelo.

Cabe resaltar que el uso del suelo también corresponde al traspaso y mantenimiento de las fronteras agrícolas, las cuales según la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), son aquellas áreas productivas que se orientan hacia las zonas aptas para la producción agropecuaria que busca promover la agricultura familiar y el desarrollo de actividades dentro de esa misma frontera, esto facilita el ordenamiento social de la propiedad y fomenta la reducción de la informalidad.

A continuación, se exponen los porcentajes de la frontera agrícola con respecto al área total del municipio:

ELEMENTO	% ÁREA CON RESPECTO AL ÁREA TOTAL
Bosques naturales o áreas agropecuarias	21,98%
Exclusiones legales	53,10%
Frontera agrícola nacional	24,92%
Total general	100,00%

TABLA 8: Frontera agrícola municipal | **FUENTE:** UPRA, 2018 | **ELABORACIÓN:** ANT- OIM, 2018

Esto indica que el 24,92% del área total del municipio se encuentra dentro del área definida como frontera agrícola nacional y esto incluye a todas las veredas que conforman el municipio. Las veredas en la mayor parte de su área en la zona definida como frontera agrícola son:

El Limón	La Floresta
La Palmera	San Pedro
San Isidro	El Silencio
El Jardín	El Dorado
El Jordán	El Diamante

3.2.2 Desigualdad y recaudo predial vía catastro en la entidad municipal

Si bien no hay datos sobre el nivel de desigualdad en Planadas, existe un registro producto de la evaluación con respecto a la zonificación con fines agropecuarios para el caso del departamento del Tolima, que realizó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). En desarrollo de este proceso, se logró identificar el número de predios y el área que ocupan con respecto a la extensión municipal, con base en los predios registrados en catastro a 2009, el índice de Gini y la distribución del área por tipo de propiedad, según el tamaño de los predios y el número de predios por tipo de propiedad¹⁴.

¹⁴ La distribución predial según las definiciones de la UPRA, es la configuración de las relaciones entre propietarios y los predios rurales. De acuerdo con esta entidad, la propiedad rural puede ser distribuida de la siguiente manera: igual o desigual, concentrada, fraccionada, uniforme, unimodal o multimodal, y entre diferentes tipos de propietarios y con diferentes usos.

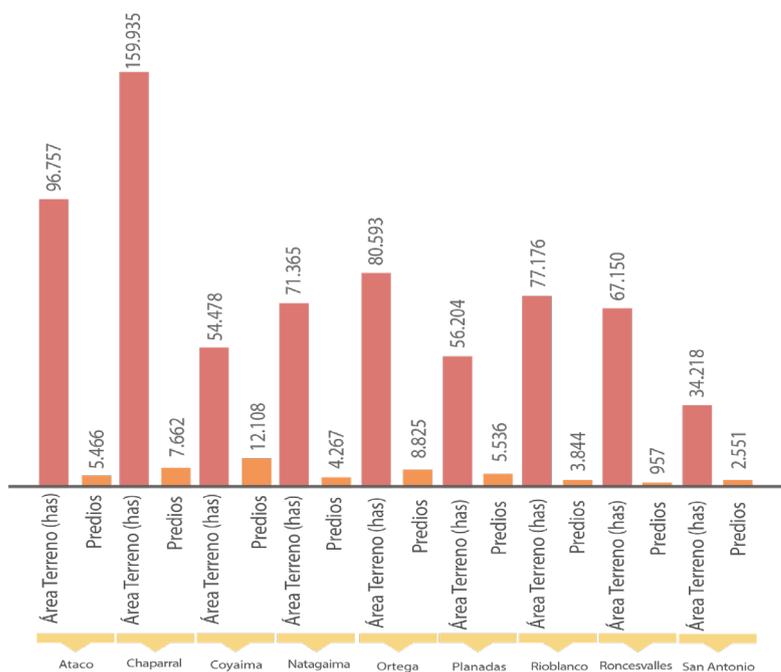


GRÁFICO 1:

Hectáreas ocupadas para uso productivo

FUENTE: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria - UPRA (s.f)

Esto indica que para el 2009 la utilización del suelo a nivel municipal ocupó el 91.4% de area total del suelo utilizable, es decir que para el 2022 es posible que esta cifra haya llegado a un 100% con respecto a las areas de suelo utilizables en el municipio, fuera de las zonas de protección.

Dentro del número de predios totales del municipio, la ANT (en su etapa de formulación del POSPR para el municipio) analizó los registros catastrales del IGAC R1¹⁵ y R2¹⁶ y la base registral de la Superintendencia de Notaria y Registro, en las cuales se identificaron cuatro grupos de predios:

- Predios con cédulas catastrales con folio de matrícula inmobiliaria asociado;
- Predios con cédulas catastrales sin folio de matrícula asociado;
- Predios con cédulas catastrales cuya capa predial no tiene R1 y R2;
- Folios de matrícula inmobiliaria (FMI) sin cédula catastral asociada no espacializados.

15 El Registro 1 contiene: Nombre, datos del predio, número catastral, dirección, área, nombre del propietario y cédula de ciudadanía.

16 El Registro 2 contiene: Numero catastral, folio de matrícula inmobiliaria

FUENTE	TOTAL
IGAC (R1 Y R2)	5.472
Cédula catastral de la capa predial sin R1 y R1 (remanente)	25
N° de predios segregados identificados con información comunitaria - recolección ANT	870
FMI sin cédula catastral activa	2.496
Cédula catastral de R1 y R2 sin capa predial remanente	632
Nuevos	150
N° Total de predios en el municipio identificados por la institucionalidad	9.645

TABLA 9:

Total de predios identificados para ejercicio de planificación en el municipio de planadas, mediante recolección de información entidades IGAC – Superintendencia de notaría y registro – Ant.

FUENTE: ANT - OI

De acuerdo con este procedimiento, se identificaron 9.645 predios potenciales con los cuales realizar el diagnóstico y enrutamiento para formalización, y gracias a los ejercicios de cartografía social, la institucionalidad logró evidenciar dos grandes problemáticas que aquejan al territorio en temas de distribución predial:

1. En el municipio fue posible identificar una de las principales problemáticas con respecto a la repartición de las tierras y estas obedecen a las parcelaciones de un predio, pues estas transacciones se realizan bajo condiciones de intercambio precarias que dan cuenta de la informalidad rural con respecto a la tierra. Es decir que, posiblemente en un predio registrado existan parcelaciones de una o más Unidades Agrícolas Familiares (UAF), sin títulos de propiedad, que adquirieron el terreno bajo contratos de compra venta, sin haber iniciado la formalización jurídica del mismo. Por lo que el predio sigue continuando a nombre de una sola persona registrada.

2. El 9,02% del total predial proyectado (es decir, 870 predios) no estaban incluidos en las bases de datos de las fuentes oficiales, por lo que se reconoce que es posible que esta cifra se incremente a causa de la existencia de predios que aún no han sido identificados, lo cual es un hecho real, teniendo en cuenta que la información catastral municipal no es recolectada

con periodicidad, obviando ciertas dinámicas de negociación como divisiones materiales, compra de predios o englobes, esta situación se identifica dentro de Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural como predios segregados.

Bajo esta categoría se identificó que las veredas con mayor parcelación de predios en el municipio son:

San Jorge 93 predios segregados de 20.	San Miguel 35 predios segregados de 92.
El limón 68 predios segregados de 103.	San Isidro 25 predios segregados de 139.
Siquila 63 predios segregados de 65.	Santa Rosa 26 predios segregados de 100.
El Castillo 59 predios segregados de 87.	El Diamante 22 predios segregados de 166.
La Esmeralda Alta 37 predios segregados de 223.	La Unión 47 predios segregados de 21.

Si bien el POSPR municipal toma 9.645 predios como el total de los predios en el municipio (teniendo en cuenta que esta información fue recopilada de fuentes oficiales y de los procesos de cartografía social adelantados por la ANT), se asumirá que estos serían predios rurales con potencial de barrido, teniendo en cuenta que, según las bases de datos recopilados del recaudo predial realizados por la secretaría de Hacienda municipal, el municipio posee aproximadamente 10.344 predios tanto rurales como urbanos¹⁷.

Podría decirse que para las comunidades rurales este concepto todavía es bastante abstracto y no siempre se ubica dentro del horizonte de posibilidad frente a la proyección social de una administración. El objetivo de los servicios públicos es favorecer el bienestar social en el marco del desarrollo y la igualdad y, aunque el catastro no ofrezca un beneficio directo como otro tipo de servicios públicos, el uso del suelo es un bien del cual también se beneficia la sociedad. Si bien la seguridad jurídica le asegura a un propietario un área de tenencia para coexistir por el resto su vida, el suelo en su naturaleza política continúa siendo propiedad del Estado, por

17 Este componente es vital para los municipios y a grandes rasgos es uno de los principales beneficios de lo que se proyectaría como Catastro Multipropósito, y el de ser reconocido formalmente como gestor catastral, dentro de la nueva concepción del catastro promovida por el gobierno nacional como servicio público. Esta cuestión se explica en el siguiente acápite.

lo que, en pocas palabras, el impuesto predial es una especie de renta a pagar por el uso del suelo durante el periodo de tenencia de una persona en su calidad de propietario.

El recaudo predial en el marco del avalúo catastral es una fuente de ingresos para los municipios, una excelente gestión de recaudo implica que los municipios pueden contar con total autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución Política y la ley, con el fin de ejercer las competencias propias y garantizar mayor margen de maniobra en sus funciones administrativas con proyección al desarrollo social.

Desafortunadamente para el municipio de Planadas, esta gestión se ha visto obstaculizada por un catastro desactualizado que ha imposibilitado aún hoy determinar el valor de un predio. Debido a la mala calidad de la información y al surgimiento de nuevos predios, no es posible identificar (ya sea para el avalúo de terrenos¹⁸ o construcción¹⁹) las características necesarias para el establecimiento del avalúo, principalmente en zonas rurales, en donde las comunidades desconocen las ventajas y la importancia tanto de la formalidad predial como del pago de impuestos.

Por supuesto, esta no es una problemática exclusiva de Planadas, sino que afecta prácticamente a todo el país. De allí la preocupación por el catastro en el Acuerdo de Paz.

Como se evidencia en la tabla de datos y gráficos presentada, desde el año 2007 al 2022 el promedio de recaudo predial del municipio de Planadas es de aproximadamente \$308.542.113 millones, un promedio muy bajo si se tiene en cuenta la cantidad de predios ubicados dentro del municipio y el período recaudado, durante casi 18 años²⁰.

A partir de 2020 se evidencia un aumento en las cifras de recaudo, principalmente por que la administración municipal durante este año ejecutó una estrategia enfocada a sensibilizar y apoyar a la población a pagar sus impuestos, no

18 Para avalúo de terrenos: Actividad económica del sector, estado de vías, topografía y uso del suelo.

19 Para avalúo de construcción: Tipo de estructura, antigüedad, uso de construcción, condiciones de los baños, cuartos, salas y demás espacios, estado de conservación y acabados

20 Es importante tener en cuenta que del total de lo recaudado, el (3.36%) va para el cuerpo de bomberos voluntarios de Planadas y el (36%) para la Corporación Autónoma Regional del Tolima CORTOLIMA (36%). El remanente (63.63%) le corresponde al municipio para ser ejecutado por el ICLD (Ingresos Corrientes de Libre Destinación).

AÑO	RECAUDO
2007	\$ 107.501.524,00
2008	\$ 149.052.841,00
2009	\$ 172.264.612,00
2010	\$ 184.762.266,00
2011	\$ 235.897.431,00
2012	\$ 292.018.179,00
2013	\$ 307.121.853,00
2014	\$ 226.077.647,00
2015	\$ 264.133.809,00
2016	\$ 271.396.093,00
2017	\$ 353.325.223,00
2018	\$ 285.953.983,00
2019	\$ 391.857.120,00
2020	\$ 628.357.059,00
2021	\$ 299.890.903,00

TABLA 11: Recaudo por año | **FUENTE:** *Alcaldía Municipal*

obstante, sin el impulso de esta iniciativa la tendencia de recaudo no se mantiene y nuevamente se regresa a la tendencia de recaudo promedio.

Incluso aunque el promedio de recaudo aumentó en un 50% durante el 2020 con respecto al promedio de recaudo municipal, esta cifra no alcanza ni siquiera al 11% del deber ser del ejercicio, principalmente porque para 10.344 predios registrados, solo se registra el pago de 2.152 predios, es decir, que incluso aunque el 2020 haya sido el año con mayor recaudo predial en los últimos 15 años, este solo sería el 10.8% de la proyección real del recaudo, teniendo en cuenta que si los 8.192 predios faltantes pagaran sus impuestos el municipio recaudaría un total \$5.818.916.656 millones, con un capital remanente de ICLD de \$2.090.652.000 millones de pesos, que podrían impulsar cualquier proyecto de gran envergadura para el desarrollo integral de Planadas.

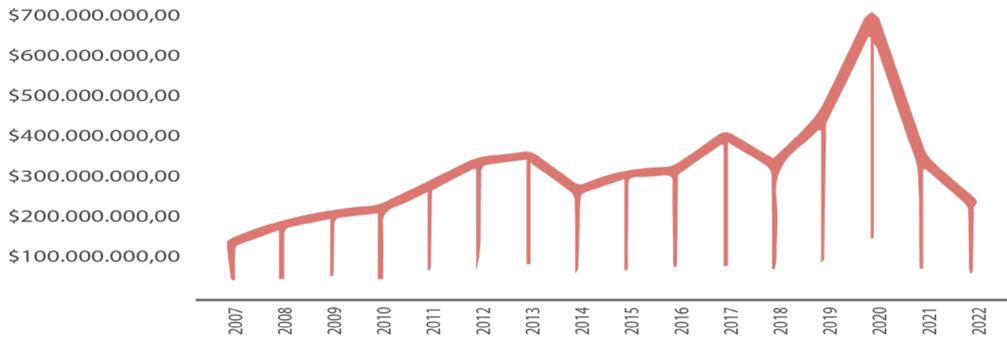


TABLA 10: Recaudo tributario anual de Planadas | **FUENTE:** Alcaldía Municipal

NÚMERO DE PREDIOS	RANGO DE PAGOS	VALOR
178	0 - 1.000	57,041
1.538	1.001 A 10.000	7.832,252
875	10.001 A 20.000	12,513,992
1.310	20.001 A 50.000	43,449,852
903	50.001 A 100.000	65,529,398
828	100.001 A 200.000	119,526,549
887	200.001 A 500.000	287,891,750
571	500.001 A 1.000.000	407,076,367
479	1.000.001 A 2.000.000	693,537,882
211	2.000.001 A 3.000.000	515,422,199
93	3.000.000 A 4.000.000	318,202,216
123	4.000.001 A 6.000.000	588,989.826
117	6.000.001 A 10.000.000	900,459,896
33	10.000.001 A 15.000.000	411,329,644
32	15.000.001 A 30.000.000	649,143,920
13	30.000.001 A 100.000.000	680,423,278
1	MÁS DE 100.000.000	117,530,594

TABLA 12: Número de precios con relación al valor del impuesto | **FUENTE:** Secretaría de Hacienda 2020

3.3 Lineamientos, metodología y desarrollo de la implementación del POSPR

Como se mencionó anteriormente, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) son un instrumento de política pública que articula la acción institucional para el desarrollo de programas, proyectos y todas las acciones orientadas a la organización equitativa, y la garantía al acceso a la tierra en la zona rural, la regularización de la propiedad y la consolidación del mercado de tierras.

El desarrollo de esta iniciativa se encuentra enmarcada en tres fases:

- I. Formulación
- II. Implementación
- III. Evaluación y mantenimiento

De acuerdo con los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras-ANT, a través de la resolución 129 de 2017, durante la etapa de formulación se debe como mínimo adelantar acciones de coordinación institucional y planeación estratégica en el orden nacional, recolectar y analizar información pertinente relacionada con la administración de la tierra sobre los predios ubicados en las zonas de intervención rural; y, para el ordenamiento social, utilizando la metodología de cartografía social, vincular a los actores públicos y privados interesados de la zona de intervención, y difundir masivamente información clara y pertinente sobre el proceso.

Asimismo, se debe diseñar el plan operativo y hacer los arreglos institucionales necesarios para levantar, procesar y validar la información física y jurídica de los predios objeto de intervención mediante la metodología de barrido predial; levantar el censo de potenciales beneficiarios de programas a ejecutar por la ANT en el marco del ordenamiento social de la propiedad; resolver situaciones relacionadas con la regularización para la seguridad jurídica de la tierra, susceptibles de trámite inmediato; y organizar y clasificar toda la información recolectada, levantada y validada, y categorizar los predios a intervenir según rutas para su trámite.

Además, la ANT debe incluir en la elaboración de los POSPR todos los procesos en curso que le hayan sido transferidos por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER (actualmente liquidado) y por el programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; y desarrollar la guía operativa con la que implementaría la metodología de barrido predial para

la elaboración de los POSPR, e incorporar la información recolectada durante las etapas del proceso al Sistema Nacional de Gestión de Tierras (Resolución 129 de 2017).

Esta metodología de barrido predial fue implementada en el marco del Programa de Formalización de la propiedad rural de la ANT, con el objetivo de resolver la situación de informalidad en la tenencia de la tierra, para que quienes no tienen formalizados sus predios, obtengan ante las instancias competentes el título válido que los reconozca como legítimos propietarios, y por tanto se les otorgue el reconocimiento de los derechos reales sobre su propiedad.

De acuerdo con la ANT, el procedimiento de formalización (posterior a la formulación del POSPR) está conformado por dos etapas y cinco pasos, antecedidos por una fase de aprestamiento nacional y local en la cual se toman medidas y acciones para definir la ruta clara en la que tendrá que intervenir la ANT.

La primera etapa está constituida por cuatro pasos:

i. Socialización e inscripción al programa, a través de una comunicación clara y continua con la comunidad, las instituciones y los actores involucrados en los procesos de formalización de la propiedad rural. En este paso, los aspirantes de los programas de acceso y formalización de tierras realizan su inscripción a través de un instrumento establecido por la ANT, denominado FISO PN (Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento), con la finalidad de registrar públicamente a los sujetos de ordenamiento social de la propiedad en el Registro de Sujetos de Ordenamiento- RESO.

ii. Estudio Jurídico y Catastral, cuya finalidad es identificar si el predio es de propiedad privada o si se encuentra dentro del dominio estatal (bien fiscal patrimonial o baldío), y realizar el estudio de títulos que se representan mediante una ficha de estudios de títulos. Una vez se cuente con la información suficiente para realizar el estudio correspondiente, se procede a alimentar el sistema de información desde donde se genera un concepto jurídico, que incluye, además del estudio de títulos, la definición de la ruta jurídica y actividades adicionales que será necesario realizar (corrección de áreas, levantamiento de medidas cautelares, licencias de subdivisión, entre otras gestiones requeridas para obtener el título formalizado).

iii. Visitas de campo. Tienen dos objetivos específicos. Primero, el levantamiento predial, que consiste en la medición del perímetro del predio, con el fin de identificar y georreferenciar los linderos, calcular el área y localizar los

colindantes, para tener la correcta ubicación e individualización del predio. Esta se realiza teniendo en cuenta el concepto jurídico y las necesidades definidas para cada ruta de formalización. Como resultado se suscriben las Actas de Colindancia.

El segundo objetivo corresponde a la inspección ocular, que busca identificar elementos físicos de explotación, destinación económica o posesión, requeridos en algún trámite procesal específico, según lo establezca la normatividad vigente. En este caso, se consideran como elementos adicionales las declaraciones de testimonios. Sin embargo, sólo son pruebas sumatorias dentro del expediente y son valorados por los jueces, quienes además toman dichos testimonios.

iv. Consolidación del expediente. Una vez se emite el concepto jurídico sobre la solicitud, se empieza la conformación del expediente con base en una lista de chequeo asociada a la ruta de formalización establecida. Dado que hay documentos que por diferentes razones no se han podido completar, este paso corresponde a la recopilación de los documentos faltantes para la consolidación del expediente a partir de los requerimientos de cada ruta.

Es importante tener en cuenta que también hacen parte del expediente los productos generados a partir de la información de campo, como los planos prediales, la redacción técnica de linderos, acta de colindancia, inspección ocular, testimonios y el poder.

Cuando el expediente está listo se da inicio al trámite procesal que corresponde a la segunda etapa del proceso de formalización, en la que se presenta el expediente ante la instancia determinada según la legislación que regula cada una de las rutas de formalización. Estas instancias pueden ser administrativa, judicial o notarial, y tiene como resultado la obtención y registro del título que acredite al solicitante como titular de derecho real de dominio (TDRD) del predio (ANT, 2016).

En este orden de ideas, a nivel nacional se priorizaron 127 municipios (entre ellos los municipios PDET del sur del Tolima: Chaparral, Ataco, Rioblanco y Planadas), de los cuales, 56 cuentan con Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural debidamente aprobados por la ANT. Actualmente, según el Observatorio de Tierra Rurales, solo 14 Planes se encuentran en proceso de implementación, incluido Planadas.

3.3.1 Formulación e implementación en Planadas

La iniciativa del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del sur del Tolima está contenida en el Convenio de Cooperación Internacional MYR 077 – 986 de 2017 ANT OIM, cuyo valor comprende la cifra de VEINTIOCHO MIL DOSCIENTOS

OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO TRES MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$28.282.103.177), discriminados de la siguiente manera:

- Por parte de la Agencia Nacional de Tierras, la suma de VEINTICINCO MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$25.000.000.000), de los cuales QUINCE MIL MILLONES DE PESOS (\$15.000.000.000) corresponden al Certificado de Disponibilidad Presupuestal No. 24217 del 23 de octubre de 2017, y DIEZ MIL MILLONES DE PESOS (\$10.000.000.000) pertenecen al rubro de vigencias futuras ordinarias de gastos de inversión Rad. 1-2017-079300 del 9 de octubre de 2017.

- Por parte de OIM, se realizó un aporte de TRES MIL DOSCIENTOS OCHENTA Y DOS MILLONES CIENTO TRES MIL CIENTO SETENTA Y SIETE PESOS (\$3.282.103.177), bajo líneas de acción del gobierno del Reino Unido y de Canadá.

Por otra parte, se registra en fuentes abiertas oficiales un documento en Excel con la adición de SIETE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$7.000.000.000) con recursos provenientes de la ANT, sumando un total de TREINTA Y DOS MIL MILLONES



Mercado campesino, administración municipal "Un pacto por Planadas, el campo nuestro motor" **Fotografía**, Neyfer Alexander Molano Cutiva

DE PESOS M/CTE (\$32.000.000.000) para la ejecución de planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los municipios de Puerto Ileras (Meta), Pradera (Valle del Cauca), Rioblanco (Tolima), Ataco (Tolima), Planadas (Tolima), Chaparral (Tolima), Florida (Valle del Cauca), Topaipí (Cundinamarca).

Por último, durante el año 2021 se registró una asignación para la Agencia Nacional de Tierras (ANT) de US\$19,2 millones de dólares, provenientes de un crédito global por US\$50 millones de dólares entre el gobierno de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), destinado para fortalecer la política de Catastro Multipropósito²¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, de acuerdo con los acuerdos establecidos en el Convenio de Cooperación Internacional MYR 077 – 986 de 2017, para el desarrollo del OSPR en su sur del Tolima, se focalizaron:

- Predios que no tuvieran identificada la matrícula inmobiliaria en la base catastral.
- Predios con falsa tradición identificada en el folio de matrícula inmobiliaria.
- Predios sin interrelación catastro registro.
- Predios con mejoras inscritas en catastro.
- Predios reportados por la Superintendencia de Notariado y Registro a la Corte Constitucional bajo el cumplimiento de la sentencia T-488 de 2014.
- Predios nominados como baldíos en la base catastral.

En Planadas, la etapa de formulación empezó en noviembre de 2017, cuando se iniciaron labores de aprestamiento técnico y administrativo, y se realizaron acuerdos territoriales con la finalidad de promover esfuerzos de actuación conjunta. En abril de 2018 se realizó el primer acuerdo de apoyo interinstitucional para la implementación del OSPR entre la ANT y la Alcaldía Municipal, con el objetivo de establecer las bases de apoyo entre las dos entidades para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR.

21 De acuerdo con Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC el Catastro Multipropósito es un sistema de información que registra datos actualizados de la tierra, basado en predios formales e informales. La información obtenida contiene especificaciones sobre derechos, responsabilidades, restricciones, descripciones geométricas, valores y otros datos; y registra intereses sobre los predios, en términos de ocupación, valor, uso y urbanización. Este, entre otros, constituye la línea base para el diseño e implementación de estrategias masivas para la formalización, regularización o legalización de la propiedad. ver: IGAC. Catastro Multipropósito. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Disponible en: <https://www.igac.gov.co/es/contenido/areas-estrategicas/catastro/catastro-multiproposito>

Seguidamente, se recopiló y procesó información secundaria (institucional) y comunitaria, con la finalidad de elaborar un diagnóstico territorial integral del municipio a través de la metodología participativa de cartografía social a escala predial. De acuerdo con el acta de reunión del 10 de marzo de 2021 de la ANT, en la que también participó la Alcaldía Municipal, la OIM levantó información catastral sobre los componentes físico y jurídico, y cuando se dio inicio a la fase de implementación del POSPR se contaba con la identificación del 60% de la cartografía rural.

Asimismo, el proceso de recolección y análisis de información durante la elaboración del POSPR, buscó identificar de manera preliminar situaciones asociadas a la gestión de la tierra, en la cual la ANT tuviera competencia, para definir de manera inicial metas, tiempos y recursos, así como establecer una caracterización predial y poblacional previa. La recolección y análisis de información secundaria se realizó a través de fuentes del periodo comprendido entre los años 2014 y 2018, suministradas por las entidades estatales que hacían presencia en el municipio.

Además, con la finalidad de realizar acercamientos institucionales y comunitarios, desde abril del 2018 se promovieron escenarios de encuentro con entidades departamentales, municipales y con algunos organismos internacionales que adelantaban proyectos de carácter social en el territorio para articular trabajo. Tal es el caso de la Secretaría de Planeación municipal que se encontraba actualizando el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT), con la cual se realizó intercambio de información; con el Comité de Cafeteros, el Consejo Municipal de Paz, la gerencia del Parque Nacional Natural Nevado del Huila, y la Secretaría de Desarrollo Rural, entre otros.

Se destaca la articulación con la Agencia de Renovación del Territorio -ART, instancia de coordinación para la construcción del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET sur del Tolima, y particularmente, del Pacto Municipal para la Transformación Regional -PATR del municipio de Planadas, en el que se recogieron las iniciativas comunitarias que incidirían en la operación de la ruta del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como parte del Pilar No. 1 Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y uso del suelo del PDET.

Estos encuentros con entidades municipales y con la comunidad permitieron la conformación de la Mesa Técnica de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de Planadas, con el objetivo de promover la participación de estos en el proceso de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

De esta manera, a partir del análisis de la información obtenida a través de las actividades mencionadas anteriormente, se formuló el POSPR, se definió la estrategia a través de la cual se realizaría su implementación en el municipio y se

estableció la ruta de intervención para el barrido predial masivo, instrumentos por medio de los cuales se realizaría la verificación y actualización de la información preliminar del documento del POSPR.

Finalmente, la Dirección General de la ANT a través de la Resolución No 13029 del 4 de septiembre de 2019, aprobó el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Planadas, y procedió a socializarlo con las comunidades en el territorio, para posteriormente realizar las visitas predio a predio (barrido predial) y actualizar el documento POSPR (Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Planadas, 2019)²².

En el municipio de Planadas, la implementación del POSPR contó con las siguientes cifras base:

		BARRIDO PREDIAL		ACTUACIÓN ANT			
		(Predios con restricción total 90-100%)		N/A			
TOTAL DE PREDIOS DEL MUNICIPIO	GAC+SNR+ INFORMACIÓN COMUNITARIA	9.645	Predios a barrer con precisión submétrica (predios libres de restricción o con restricción parcial 0%-99)	Predios sin restricción	6.320	Predios preliminarmente competencia de la ANT (procedimiento único)	2.161
				Predios sin espacializar	3.128	Predios preliminarmente competencia de la ANT (demanda)	56
				Predios nuevos	150	Predios preliminarmente NO competencia de la ANT	4.873
						Predios por determinar competencia como resultado del barrido predial masivo	2.508
			TOTAL DE POSIBLES SUJETOS DE ORDENAMIENTO	3288			

TABLA 13: Cifras base del POSPR del municipio de Planadas. | **FUENTE:** POSPR del municipio de Planadas.

22 Según se indica en la resolución No. 129 de 2017, una vez se cuente con la aprobación del director de la ANT, se da inicio a la segunda etapa correspondiente a la implementación de los POSPR, en la que se toman las decisiones a las que haya lugar en relación al ordenamiento social de la propiedad y se inicia la implementación de la estrategia de sostenibilidad del ordenamiento social de la propiedad. En esta etapa la ANT se encarga de realizar las acciones y adoptar las decisiones administrativas necesarias para la adecuada ejecución de los POSPR, garantizando la articulación de los programas de la entidad en el territorio, y en casos cuyas rutas de trámite no sean de su competencia, debe coordinar la remisión a las autoridades correspondientes (Resolución No. 129 de 2017).

De acuerdo con el POSPR de Planadas, durante la implementación del mismo, el barrido predial masivo se realizaría en la totalidad de los predios que conforman el municipio, con el fin de realizar el levantamiento de la información social, jurídica y física de acuerdo con la metodología de catastro multipropósito²³, contando con el Programa de Migración y Ruralidad (MyR) de la Organización Internacional para las Migraciones-OIM como socio estratégico. La información detallada, obtenida a partir de este, debía incorporarse como elemento estructurante del POSPR.

Esta segunda fase de implementación del POSPR de Planadas inició en el mes de marzo de 2020 contando con las siguientes generalidades acerca del municipio:

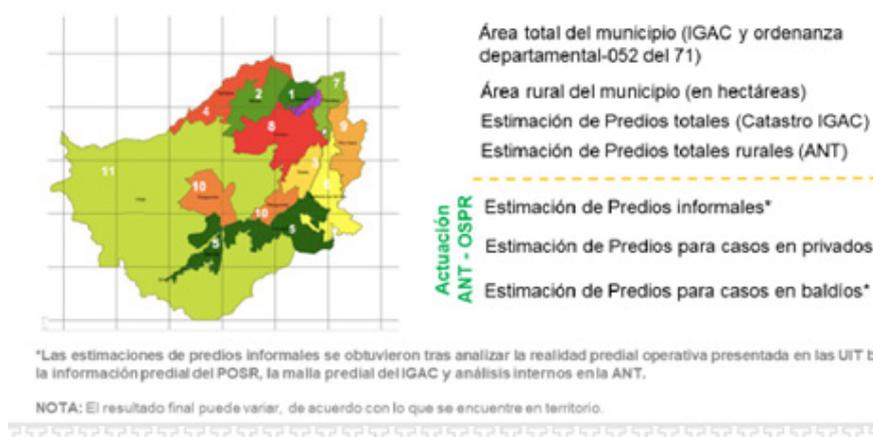


IMAGEN 1: Generalidades del POSPR de Planadas | **FUENTE:** Agencia Nacional de Tierras

De acuerdo con las actividades planificadas para la implementación del POSPR, entre el mes de marzo de 2020 y el mes de abril de 2021 se esperaba

23 La metodología de catastro multipropósito se distingue de metodologías de catastro tradicional porque incluye la participación activa de las comunidades en el levantamiento de información catastral. Esta metodología está constituida por cinco componentes que convergen bajo el eje transversal de calidad. Estos son: El componente físico, que busca asegurar los puntos que componen los linderos, así como el uso del suelo, identificando cuáles son las tipologías prediales en cada una de las parcelas o de los inmuebles; el componente jurídico, que formula un aseguramiento desde el punto de vista jurídico, identificando las condiciones de formalidad y entregando una apropiación jurídica del territorio de cada uno de sus habitantes; el componente social, que plantea el empoderamiento desde la perspectiva en que cada uno de sus participantes y cada uno de los habitantes propietarios de los predios acompañe permanentemente el proceso y se involucre de manera directa en él; el componente tecnológico, que proyecta generar una plataforma que permita la interoperabilidad entre las entidades que toman decisiones frente a la administración de la tierra; y el componente económico, propone mantener unos precios acordes a los se está encontrando con los componentes anteriormente mencionados que sean acordes a la realidad de la tierra. Ver “Barrido predial masivo”, nuevas metodologías y tecnologías que replantean el catastro tradicional”. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Disponible en: <https://igac.gov.co/es/noticias/barrido-predial-masivo-nuevas-metodologias-y-tecnologias-que-replantean-el-catastro>

culminar las actividades de reconocimiento predial, las jornadas FISO jurídicas y los enrutamientos, sin embargo, los avances no fueron los esperados ya que casi al mismo tiempo de empezar las visitas, las operaciones se detuvieron por la emergencia sanitaria causada por la pandemia del coronavirus-Covid 19, y pudieron ser retomadas solamente hasta el mes de agosto sin mayor rendimiento.

En lugar de las actividades de campo, la OIM aumentó las actividades de análisis de información secundaria, alistamiento, programación de jornadas sociales virtuales que apoyaran la planeación del equipo de campo para poder visitar los predios y poder tener relacionamiento directo con ellos. Finalmente, la intervención en campo de la OIM en el municipio culminó en el mes de abril de 2021 y la ANT se comprometió a abordar el procedimiento único de los casos enrutados desde el mes de abril de 2021 hasta finales de año.

Lo anterior se evidencia en el acta de reunión del 19 de marzo de 2021 mencionada anteriormente, en la que la ANT presentó los resultados obtenidos durante la primera fase de la ejecución del convenio suscrito con la OIM, y proyectó las actividades y metas a lograr durante una segunda fase correspondiente al crédito del catastro multipropósito entre los años 2021 y 2023.

Los resultados obtenidos durante la primera fase del convenio fueron los siguientes: i. la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), ii. los ajustes a la metodología de Catastro Multipropósito (CM) y de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), y iii. el enrutamiento de 63 casos de 203 predios informales, actividades para las cuales se suscribió el convenio con la OIM (acta de reunión ANT, marzo 2021).

Posteriormente, en el mes de agosto de 2020, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Agencia Nacional de Tierras suscribieron resolución conjunta, IGAC No. 750 y ANT No. 06, a través de la cual, se ordenó el inicio de las actividades tendientes a la actualización de la formación catastral en el componente físico, jurídico y económico de la zona rural del municipio de Planadas. La ANT quedó encargada del componente físico y jurídico, y el IGAC del componente económico. Además, se estableció que estas dos entidades debían definir de manera conjunta el cronograma de actividades para ello, y garantizar la inscripción en el Sistema de Gestión Catastral para la vigencia 2022.

Sin embargo, en la reunión del 19 de marzo de 2021, la ANT aclaró que no le era posible avanzar con la actualización catastral urbana, ya que el IGAC adelantaría la contratación de un operador diferente para realizar la actualización catastral de la

zona urbana y rural al tiempo. Además, debido a que el municipio tiene territorios con presencia étnica, se debía esperar a que el proceso de consulta por medio del cual se adopta la ruta metodológica en municipios con territorios indígenas, finalice (acta de reunión 19 de marzo de 2021).

3.3.2 Transformaciones institucionales en el nivel municipal

Un Catastro Multipropósito bien ejecutado puede traer oportunidades y fortalezas a las alcaldías municipales, ya que con un panorama del ordenamiento catastral definido y actualizado, los pequeños municipios en rezago podrían avanzar notablemente en términos sociales, productivos, ambientales, económicos e incluso administrativos.

A grandes rasgos, los beneficios sociales y económicos para la población pueden traducirse en la posibilidad de que la población rural tenga acceso al crédito y forme parte del mercado de tierras de forma legal, con todos los beneficios fiscales que otorguen completa seguridad a los procesos de compra y venta, sin correr ningún riesgo jurídico para futuros/as propietarios/as.

En términos productivos y ambientales, la institucionalidad podría crear y ejercer mecanismos preventivos en zonas de protección y regular actividades productivas con la ayuda de los POT/PBOT o EOT. Asimismo, las y los propietarios podrán identificar cuál es el uso del suelo en su predio y cómo sacar el mayor provecho de este, teniendo en cuenta que la explotación del mismo no afecte a predios aledaños, ni al medio ambiente.

Estos elementos fueron tenidos en cuenta por la administración municipal, la cual, apostó por el fortalecimiento de la base de datos de la Alcaldía (INSITU DATA), con el fin de que, al realizar el traslape con la actualización de barrido, se pudiera construir una infraestructura de datos robusta y propia que facilitara la consulta y el estado predial municipal de manera veraz²⁴. Esto con el fin de crear un panorama real de la situación municipal que permitiese la introducción del catastro como servicio público, la actualización y construcción de planes de estratificación, y la actualización del impuesto de recaudo predial para la recolección y ejecución de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)²⁵ en proyectos y subsidios, bajo esquemas de modelamiento integral que permitan el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

²⁴ Mediante la actualización catastral se puede consultar: No. De familias en el municipio, población etaria e incluso permite conocer y calcular la cantidad de producción mediante el acceso a estudios de zonas físicas y económicas Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, son ingresos propios del municipio y estos pueden ser ejecutados a voluntad de la administración sin destinación específica.

²⁵ Los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, son ingresos propios del municipio y estos pueden ser ejecutados a voluntad de la administración sin destinación específica.

Por estas razones y con una visión clara del Catastro como oportunidad en el territorio, la administración municipal decidió incluir algunas metas en la fase de formulación del Plan de Desarrollo que apuntaran directamente a apoyar desde las competencias municipales el ejercicio de legalización predial de la ANT, por lo que bajo resolución municipal en el marco de los ejercicios de planeación nacionales, el plan de desarrollo de Un pacto por Planadas, el campo nuestro motor, proyectó las siguientes metas dentro de la hoja ruta de planeación territorial:

INDICADOR	META
Pedio catastralmente actualizados con enfoque multipropósito (040601601)	68888
Pedios catastralmente actualizados con enfoque multipropósito (040601601)	3340
Sistema de Información Catastral actualizado (040600400)	1
Pedios formalizados o regularizados para el desarrollo rural (170401000)	518
Mujeres rurales beneficiadas con procesos de formalización de tierras (170401003)	76
Personas víctimas de desplazamiento forzado atendidas con procesos de adjudicación y formalización de tierra (170401203)	76
Personas sensibilizadas en la formalización (170401700)	240

TABLA 14: Implementación del POSPR en Planadas | **FUENTE:** Plan Estratégico del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023

Asimismo, teniendo en cuenta el cronograma de la intervención, también se consideró viable constituir al municipio como Gestor Catastral, esto principalmente con el objetivo de descentralizar la gestión catastral del IGAC, a fin de que a nivel local el catastro pudiese constituirse como un servicio público con el objetivo de garantizar la calidad y veracidad de la información catastral mediante su continua actualización ante el SINIC (Sistema Nacional de Información Catastral), sin que esto implicara algún perjuicio con las competencias asignadas con la ANT.

Para que esto fuese posible, la administración presentó la iniciativa ante el concejo municipal, el cual quedó sancionado bajo el Acuerdo No. 014 del 23 de abril de 2020, *“Mediante el cual se autoriza al Alcalde municipal de Planadas Tolima para constituirse y acreditarse como gestor catastral en forma individual o mediante el esquema asociativo y se dictan otras disposiciones”*.

Para que el municipio pudiese constituirse como gestor catastral, debió adelantar una serie de procesos que le permitiesen cumplir con los requisitos estipulados por el IGAC. Si bien el principal requisito consistía en contar con una actualización catastral²⁶, la administración también debía realizar un rediseño institucional con el fin de agregar cargos por nómina para la creación de la oficina de catastro a fin de darle sostenibilidad a la nueva iniciativa.

Para este fin se inició un proceso con el Departamento de la Función Pública y se contrató a un profesional experto, el cual se encargó de realizar la proyección en temas de reestructuración organizativa de la Alcaldía frente a la creación de nuevos cargos y sus respectivas funciones en las entidades. El contrato encargado para la ejecución de dicho proceso fue el 206 de 2020, el cual tuvo un costo de DOCE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$12.000.000)²⁷.

Una vez se realizó y se aprobó el rediseño institucional y con el fin de continuar con todos los procesos que facilitarían el alistamiento del municipio para apoyar la planificación catastral, se continuó trabajando en la formulación y actualización del Plan Básico de Ordenamiento Territorial PBOT, el cual no se actualizaba desde el año 2004.

La actualización del PBOT se inició desde la administración anterior bajo el contrato CMA-002-2018 del 27 de mayo de 2018 por un valor de QUINIENTOS SESENTA Y CUATRO MILLONES SESENTA MIL PESOS (\$564.060.000), a fin de que la actualización del PBOT no tuviese márgenes de error. Durante la administración actual se han invertido aproximadamente SETENTA MILLONES DE PESOS (\$70'000.000) en asesorías para acompañamiento, revisión técnica, reglamentación y concertación.

Finalmente, una vez se lograra la actualización catastral, la nueva realidad del PBOT y con el apoyo de aliados clave como el programa “Mi tierra prospera” de USAID, la administración municipal tendría un amplio campo de acción para formular un nuevo *Plan de Estratificación* y transformar la realidad socio-económica municipal a partir del ordenamiento de la propiedad, lo cual permitiría conocer qué personas realmente tienen carencias y facilitaría la focalización de población vulnerable y de diversos sectores productivos de acuerdo al uso de suelo,

26 El insumo del barrido predial que estaba realizando OIM debía coadyuvar a la actualización predial la cual se encuentra a cargo del IGAC

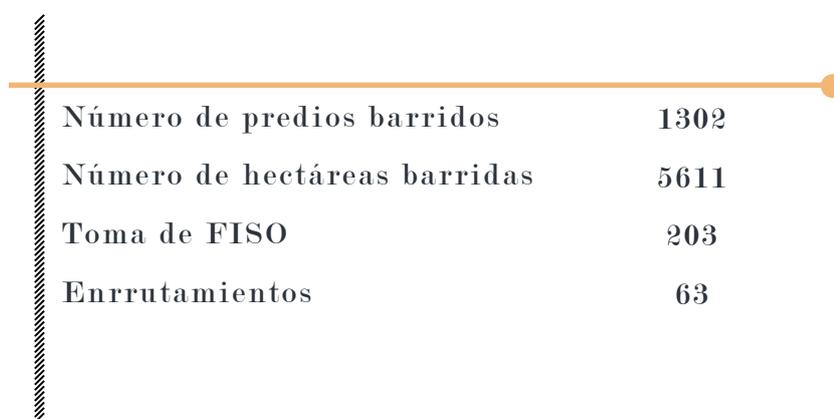
27 El objeto del contrato, por tres meses, fue el siguiente: “Servicios profesionales especializados en la implementación, seguimiento y dirección de estrategias para el fortalecimiento institucional en el cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo”.

permitiendo la identificación acertada de potenciales beneficiarios para diversos subsidios (entre ellos subsidios de servicio de agua) y proyectos, entre otros.

3.4 Avances de la implementación del POSPR en Planadas

El primer avance del proceso fue presentado por la ANT y el operador- OIM- en el mes de marzo de 2021, en una reunión bilateral entre la Agencia Nacional de Tierras y la administración municipal de Planadas.

De acuerdo con el acta de esa reunión, la ANT socializó los siguientes resultados: i. se levantaron 1302 predios durante el proceso de barrido predial, que representan un total de 5611 hectáreas en el territorio; ii. para la gestión documental, se realizó la aplicación de los formatos FISO (Formatos de identificación de Sujeto de Ordenamiento)²⁸, tal como se previó en la metodología previamente descrita: en total, para este proceso, se registraron 203 identificaciones, de las cuales, 63 fueron enrutadas para el inicio del Procedimiento Único para la formalización y adicionalmente se otorgan 70 títulos de propiedad. Se calcula que en esta etapa se encuentran 763 predios (datos de la Fase 1 del Convenio ANT- OIM), atendiendo de esta manera el debido proceso.



Número de predios barridos	1302
Número de hectáreas barridas	5611
Toma de FISO	203
Enrrutamientos	63

TABLA 15: Implementación del POSPR en Planadas | **FUENTE:** *Elaboración propia con base fase 1 del convenio entre la ANT-OIM*

En el mes de octubre del mismo año, se realizó otra reunión entre la ANT y la Alcaldía municipal, con la participaron de otros actores como la OIM en calidad de operados, el IGAC como aliado en la intervención, y la Agencia de Renovación del

²⁸ Instrumento para la inscripción de los aspirantes de los programas de acceso y formalización de tierras, que permite identificar la informalidad de los predios

Territorio, ART, como instancia de coordinación del PDET; a fin de que conocieran los avances definitivos de la Fase 1 de la implementación del POSPR.

En el encuentro se reportó un aumento de 6230 hectáreas rurales levantadas, asimismo, se informó de la novedad de 46 levantamientos de tipo planimétrico y predial (el barrido mencionado anteriormente), que ascendió a 1348. De igual manera, se registró una serie de hipótesis sobre los enrutamientos (ver tabla) de acuerdo con la información preliminarmente analizada:

VÍA DE ENRUTAMIENTO	NÚMERO DE CASOS EN AGOSTO	ACUMULADO OPERACIÓN
Número de predios propiedad privada para formalización	0	322
Número de predios para adjudicación de baldíos	0	126
Entidades de Derecho Público (EDO)	0	2
Verificación de auto 040 de corte constitucional	0	0
Apertura de folio	0	20
Número de predios para asignación de derechos de uso	0	0
Predios para gestión coatastral (únicamente)	0	419
Personas sin poder diligenciar el FISO	0	0
FISOS sin documentación completa	0	0

VÍA DE ENRUTAMIENTO	NÚMERO DE CASOS EN AGOSTO	ACUMULADO OPERACIÓN
Casos complejos (situación de informalidad que no compete a la ANT)	0	0
Recuperación de baldíos indediblemente ocupados	0	1
Bienes fiscales matrimoniales	0	0
Predios que no cumplen con los requisitos legales	0	379
Administración de predios baldíos	0	4
No objeto de OSPR	0	75
TOTAL	0	1348

TABLA 16: Hipótesis de enrutamiento: Planadas | **FUENTE:** *Elaboración propia con base fase 1 del convenio entre la ANT-OIM*

Los resultados evidencian una preponderancia por los predios que necesitan gestión catastral, seguidamente los que no cumplen con los requisitos legales, y finalmente, los de carácter privado cuya tenencia y/o propiedad no está formalizada. Por otro lado, en números bajos se encuentran los predios con la característica de adjudicación de baldío, y por último, en el enrutamiento se plantean terrenos que no fueron considerados para el OSPR.

De esta manera se terminaron de consolidar los avances en la Fase 1 del Convenio de Cooperación Internacional entre la ANT y la OIM (MYR 077 – 986 DE 2017), cuyo proceso de avance deja, en rigor, un 13% del proceso del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural realizado.

Desde el punto de vista de la financiación del proceso, es importante anotar que, en fuentes abiertas, la información con respecto al Convenio se encuentra incompleta, por lo que no es posible comprender a nivel presupuestal bajo qué

parámetros la ANT priorizó los municipios para la ejecución del contrato en la asignación presupuestal de rubros²⁹.

Para el caso de Planadas, de acuerdo con los documentos de fuentes abiertas, se registró una inversión por el orden de los SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y NUEVE MILLONES CIENTO VEINTIOCHO MIL CIENTO VEINTICINCO PESOS M/CTE (\$6'379.128.125). Sin embargo, el total reportado para el total de municipios priorizados fue de VEINTICUATRO MIL QUINIENTOS CUARENTA Y UN MILLONES QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO MIL SETESCIENTOS CINCO PESOS M/CTE. (\$24.541.555.705).

REPORTE EJECUCIÓN CONVENIO MYR-077 986 DE 2017 ANT OIM CORTE 31/05/2021							
MUNICIPIO	DEPARTAMENTO	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Puerto Lleras	Meta	\$ 0	\$451.388.297	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 451.388.297
Pradera	Valle del Cauca	\$ 0	\$ 672.562.693	\$ 0	\$ 3.499.428	\$ 0	\$ 676.062.121
Rioblanco	Tolima	\$ 0	\$ 1.196.501.827	\$1.373.420.185	\$ 5.614.541.033	\$ 4.585.983.509	\$ 12.770.446.554
Ataco	Tolima	\$ 0	\$ 1.500.675.320	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 1.500.675.320
Planadas	Tolima	\$ 0	\$ 1.296.523.369	\$ 0	\$ 2.185.736.857	\$ 2.896.867.899	\$ 6.379.128.125
Chaparral	Tolima	\$ 0	\$ 754.897.914	\$ 741.316.351	\$ 0	\$ 0	\$ 1.496.214.265
Florida	Valle del Cauca	\$ 0	\$ 0	\$ 1.256.843.462	\$ 0	\$ 0	\$ 1.256.843.462
Topaipí	Cundinamarca	\$ 0	\$ 0	\$ 0	\$ 10.797.561	\$ 0	\$ 10.797.561
TOTAL		\$ 0	\$ 5.872.549.420	\$ 3.371.579.998	\$ 7.814.574.879	\$ 7.482.851.408	\$ 24.541.555.705

GRÁFICO 3: Reporte de ejecución OIM – Corte de mayo de 2021 | **FUENTE:** Cámara de Representantes (s.F)

No obstante, existe un vacío en los valores ejecutados con corte al 31 de mayo del 2021, debido justamente a que OIM no ejecutó el valor total del desembolso, por lo que se desconoce el estado del monto excedente, el cual es de aproximadamente SIETE MIL CUATROCIENTOS MILLONES DE PESOS (\$7.400'000.000). No se registra más información con respecto a la ejecución presupuestal del Convenio, pero según reportes de la Agencia de Renovación de Territorio, regional Tolima (ART), la intervención se continúa ejecutando en Rioblanco, Ataco y Chaparral, mientras que en Planadas el proyecto se encuentra suspendido a causa de desfinanciamiento, por lo que se asume que presupuestalmente existe la posibilidad de que se hayan priorizado otros municipios con un proceso ya adelantado.

29 En primer lugar, es necesario tener en cuenta que en la página No. 6 del Convenio, menciona que por parte de la ANT se realizarían CUATRO desembolsos, teniendo en cuenta que en el PARÁGRAFO PRIMERO, resalta que la ejecución de las actividades por parte de la OIM dependería de la recepción de los recursos para la continuidad y el cumplimiento de actividades. En ese orden de ideas, se identifica que los desembolsos correspondientes a los numerales 1, 2 y 3 corresponden al año 2017, mientras que el desembolso del numeral 4 se divide a la mitad durante las vigencias 2018 y 2019. No obstante, se registran dos pagos adicionales por un valor de TRES MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$3.500.000.000), correspondientes a la adición de SIETE MIL MILLONES DE PESOS M/CTE (\$7.000.000) avalados por un OTROSI No. 03 del 11 de julio del 2019, el cual también prorroga el plazo de ejecución del convenio a 30 de diciembre de 2020 para el desembolso total de TREINTA Y DOS MIL MILLONES DE PESOS M/CTE

La sostenibilidad de un proyecto de cooperación que busca fortalecer el desarrollo de los municipios que sufren de rezago administrativo a causa del conflicto armado, es un elemento esencial para evaluar la calidad y compromiso en el cumplimiento del Acuerdo Final de Paz. Contribuir a generar bienestar mediante la construcción de sistemas sostenibles que aborden de manera eficaz la vulnerabilidad estructural en términos administrativos para municipios de quinta y sexta categoría, sin duda es un aporte significativo al desarrollo sostenible de una comunidad.



VÍA COYAIMA- PLANADAS, RÍO SALDAÑA | FOTOGRAFÍA : CRISTIAN TRUJILLO

Lamentablemente, de este importante ejercicio el municipio de Planadas se ha visto relegado a un segundo plano a nivel regional a causa de la suspensión de actividades en territorio, y de las falencias en la sostenibilidad del mismo proyecto. Aunque los funcionarios encargados se han remitido numerosas veces ante la ANT para el esclarecimiento de las fallas de sostenibilidad del proceso, las respuestas de la ANT no han sido coherentes, ya que si bien el director y subdirector de las dependencias relacionadas con el OSPR se pronunciaron con fechas tentativas acerca de la reactivación durante el año 2021, a la fecha (vigencia 2022) el trabajo de campo aún no ha sido reanudado y no se han recibido notificaciones con respecto a los avances en procesos de titulación bajo Procedimiento Único.

4. Análisis: los problemas de la implementación de la paz desde arriba

4.1 Fallas de origen e implicaciones institucionales de la implementación parcial del POSPR en Planadas

La pandemia del COVID 19 y las consecuentes medidas sociales e institucionales para evitar su propagación, cuenta como una de las dificultades prácticas en el desarrollo de la intervención. Dichas medidas obligaron a interrumpir las actividades de campo tal como estaba previsto en la metodología, y por consiguiente, provocaron retrasos y a que se prolongaran los tiempos establecidos para cumplir con los objetivos previstos.

Sin embargo, pese a que la cuarentena puede ser considerada una circunstancia sobreviniente de fuerza mayor, desde el punto de vista de la comunidad y de las autoridades locales, no puede interpretarse como una causal de abandono indefinido del proyecto en el territorio, el cual lleva suspendido alrededor de 15 meses. Máxime, cuando en los demás municipios la intervención se continuó ejecutando con normalidad.

En este sentido, desde el proceso de formulación y en la implementación del POSPR en Planadas- más allá de la pandemia-, se pueden identificar otros elementos que son constitutivos de la (mala) coordinación entre entidades del orden nacional, y de estas con el nivel local, a los cuales nos referiremos como fallas de origen, y que tienen que ver con problemas en el diseño institucional de la implementación de Acuerdo de Paz en general, y con la manera como la descentralización administrativa orienta las relaciones entre la nación con los entes territoriales.

Las fallas de origen identificadas corresponden a los siguientes factores, los cuales incidieron directa e indirectamente en el desarrollo de la intervención:

I. Centralización de la información de las entidades del orden nacional y pérdida de autonomía de los entes territoriales: de entrada, el Convenio de Cooperación Internacional entre la Agencia Nacional de Tierras y el operador, en este caso la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, estableció que todo el proceso

debía ser socializado exclusivamente con la ANT, y no asumió que los avances - mucho menos la planeación de las actividades- fueran socializados con la autoridad administrativa territorial. El municipio no tuvo capacidad de decisión o competencia alguna frente el monitoreo del ejercicio, y la ANT tampoco explicó las dinámicas de la intervención durante el empalme entre administraciones³⁰.

En este sentido, aunque el mandatario seccional (2020- 2023) fue informado de las actividades que se llevarían a cabo en el marco de la implementación del POSPR en su municipio, y se estableció un compromiso verbal de buena voluntad con los coordinadores del programa en territorio para que se socializaran los avances, las mismas no fueron acordadas, y el alcalde- en un caso extremo de indelicadeza y mala coordinación- no fue informado de la suspensión de las actividades en territorio. Así, por ejemplo, la Alcaldía no tuvo conocimiento preciso del inicio de la operación en campo, ni de la salida de las y los funcionarios contratados por la OIM, quienes se fueron de Planadas sin que el mandatario conociera de los avances de la intervención.

Por otra parte, las veredas y los predios escogidos por el operador para realizar las visitas de campo a través de sus contratistas –quienes no sólo no eran de Planadas sino que no conocían la región– no contaron con el criterio del Alcalde. Esto representó una dificultad durante las jornadas de FISO, dado que la socialización del proceso se había realizado un año atrás, y el mapa de actores- y la situación de seguridad en el municipio - habían cambiado. De manera que al momento de acudir a las veredas, la presencia de personas ajenas al territorio, en un ambiente enrarecido por el rearme de estructuras armadas (CERE, 2020d), generó incertidumbre y desconfianza en la comunidad, lo que dificultó la toma de datos para el inicio de los procesos³¹.

La interrupción intempestiva de la intervención por parte de OIM ha provocado frustración en la comunidad, cuyos líderes acuden a la Alcaldía solicitando respuestas. Pero esta inconformidad no solo radica en las expectativas que se generó en las comunidades, sino también en la administración municipal, que asumió el desgaste administrativo que le implicó apoyar el ejercicio.

Esto ha obligado al Alcalde a realizar las gestiones concernientes para la reanudación de la implementación del POSPR ante las entidades pertinentes, al mismo tiempo que

30 Como se describió en el acápite anterior, la formulación e implementación del POSPR inició en 2017-2018, durante el cuatrenio anterior, por lo que la administración entrante (2020- 2023) conoció el proceso en etapa de implementación.

31 Sobre el rearme de estructuras armadas en el sur del Tolima pueden verse las dos Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo sobre la subregión (AT-016-2019 y AT-016-2022) y el análisis del Centro de

Estudios Regionales acerca de los desafíos para la no repetición del conflicto armado en la zona.

debe apaciguar los reclamos de la comunidad por la suspensión de la intervención, ya que la familias que iniciaron con el proceso no volvieron a ser notificadas frente a los avances del mismo. Hasta el día de hoy, ningún representante de la ANT o del operador ha informado a los/as potenciales beneficiarios/as de la intervención qué pasó con la información que entregaron a las/os contratistas, ni cuáles son los tiempos del enrutamiento para formalización.

II. Fallas en el Convenio frente a la obligatoriedad de las partes: El convenio mencionado entre la Organización Internacional para las Migraciones y la Agencia Nacional de Tierras, contiene dos párrafos que exoneran al operador de retrasos y suspensiones en las zonas de intervención.

En el articulado se menciona que OIM no se haría responsable de retrasos en el cumplimiento de las obligaciones de dicho convenio: “si dicho retraso o incumplimiento se debe a causa de fuerza mayor (...)” (Convenio de Cooperación Internacional MYR 077-986 ANT – OIM (2017), p. 5).

Asimismo, una de las cláusulas del Convenio describe las condiciones de la posible suspensión indefinida del proyecto, por causas de fuerza mayor: “La ejecución del presente Convenio podrá ser suspendida por mutuo acuerdo entre las Partes, cuando quiera que existan circunstancias que dificulten la normal ejecución del presente Convenio (...)” (Ibídem. Cláusula de suspensión de la ejecución del convenio, p. 6.)

En este contexto, la responsabilidad de esta falla de origen, tanto en el retraso del cronograma como del cese de actividades, recaería sobre la Agencia Nacional de Tierras, la cual libera de responsabilidad a OIM frente a aspectos relacionados con la obligatoriedad en el cumplimiento de cronogramas.

Incluso dentro del Convenio existe una cláusula de indemnidad por la cual las partes se mantendrán indemnes frente a relación de terceros por imputación de culpabilidad: “Cada una de las Partes mantendrá indemne a la otra parte, de cualquier reclamación proveniente de terceros que sea imputable a culpa o dolo de dicha parte durante la ejecución del Convenio y terminado este, hasta la liquidación definitiva del mismo” (Ibídem. Cláusula de indemnidad, p. 10).

III. Control de la información y exclusión de los actores locales: Tanto el nivel central, como organizaciones de cooperación internacional, son conscientes de que su intervención en zonas rurales implica llevar profesionales y capacidad instalada³² a

territorios que no cuentan con la posibilidad de realizar intervenciones complejas desde sus propios campos de acción.

Las entidades estatales descentralizadas deben tener en cuenta que parte fundamental de un proceso como la implementación del Acuerdo de Paz, tiene que ver con su sostenibilidad, lo cual implica dejar capacidades instaladas en la misma comunidad (que conoce mejor el territorio que un externo) y en la burocracia local, para que puedan hacerse cargo del proceso.

Para el caso de Planadas, el catastro como servicio público es un concepto nuevo. Dentro de la comunidad no es posible identificar profesionales en ingeniería catastral o incluso tecnólogos o técnicos en topografía, y en general, personal formado en las especificidades del catastro. Si se analiza este panorama a largo plazo, el ejercicio de actualización catastral realizado no será sostenible si no se cuenta con una curva de aprendizaje en el corto plazo.

Dejar una capacidad instalada mediante la capacitación a la comunidad a través de convenios con instituciones que oferten programas de formación afines con la intervención como el SENA, no solo garantizará la sostenibilidad del proyecto sino que también permitirá sensibilizar a la comunidad sobre nuevas oportunidades profesionales con respecto al catastro, fomentando una vocación diversa que promueva el desarrollo y las dinámicas locales.

Para el municipio de Planadas, dado que toda la intervención estuvo a cargo de personal externo al municipio vinculado por la OIM y que su desarrollo no contó –porque no la necesitaba, jurídicamente hablando– con la aprobación del Alcalde, la administración prácticamente quedó al margen, lo cual impidió que sus funcionarios adquirieran capacidades en generación, sistematización y análisis de la información predial y catastral del municipio.

En resumen, la exoneración de responsabilidades, el monopolio de la información y la intervención desde arriba, se completó con la desconexión de las/os funcionarias/os locales, y la falta de interés por su capacitación y la de líderes comunitarios con potencial interés en el ejercicio. Un hecho contradictorio en vista de que, teóricamente, una vez realizado el barrido predial y actualizado el catastro se iban a requerir personas para su gestión, máxime si ambos tienen un impacto directo en el recaudo del municipio, y en su desarrollo económico y administrativo.

32 Capacidad instalada se refiere a la disponibilidad de infraestructura necesaria para producir determinados bienes o servicios

El efecto de todo esto constituye, potencialmente, una especie de castigo administrativo indirecto, que al tiempo que niega la posibilidad de formar cuadros técnicos a nivel local, perpetúa el rezago catastral (y fiscal) del municipio, habida cuenta de que del recaudo tributario depende en buena medida la posibilidad de ejecutar recursos frescos.

4.2 Consecuencias e impactos con respecto a la suspensión de la intervención

Como se puede apreciar hasta esta parte, las fallas de origen durante la formulación e implementación del POSPR en Planadas son el producto de la falta de articulación efectiva entre las entidades del orden nacional (ANT, IGAC) con la Alcaldía, y de la mirada gerencialista y tecnocrática de la implementación de la Reforma Rural Integral, que pone en el orden de prioridades al gobierno nacional – y a sus funcionarios – sobre los entes territoriales y los alcaldes. Esta problemática afecta todos los aspectos municipales, entre ellos:

i. La modernización administrativa y el recaudo fiscal: en la práctica, el municipio ha sufrido un castigo de orden administrativo, que se expresa en varios ámbitos de la gestión. En primer lugar, desde el punto de vista de la planeación: como se puede apreciar en la Tabla 14, la actual administración proyectó varias metas articuladas con el OSPR y el Catastro Multipropósito, que ante el rigor de las circunstancias, se encuentran gravemente rezagadas. Las que se encuentran en estado crítico son: la meta de titularización, que no llegó ni al 2% del cumplimiento; y la de apoyo y acompañamiento en el proceso de barrido predial, que alcanzó apenas el 20%.

En segundo lugar, producto de que no se completó la actualización catastral, el municipio se ve ante serias dificultades para mejorar el recaudo, en vista de que no cuenta con el avalúo técnico de los predios registrados en el municipio (pues la gran mayoría se registran con datos de hace 18 años). Incluso, aunque el promedio de recaudo aumentó en un 50% durante el 2020 con respecto a la tendencia de recaudo municipal, la cifra no alcanza ni siquiera el 11% del deber ser del ejercicio (Ver Gráfico 2), según datos de la Secretaría de Hacienda (2022), principalmente porque para 10.344 predios registrados, solo se hace efectivo el pago de 2.152³³.

33 Esto quiere decir que aunque el 2020 haya sido el año con mayor recaudo predial en los últimos 15 años, este solo representa el 10.8% de la proyección real del recaudo, teniendo en cuenta que si los 8.192 predios restantes pagaran sus impuestos, el municipio recaudaría un total \$5.818.916.656 millones, con un capital remanente de ICLD de \$2.090.652.000 millones, que podrían impulsar proyectos de gran envergadura para el desarrollo integral de Planadas.

Es en este sentido que las graves limitaciones del proceso de barrido predial y de la modernización catastral, tienen una relación directamente proporcional con el incumplimiento de la expectativa de mejorar el desempeño fiscal de la entidad, de por sí precario – por ser un municipio de sexta categoría –, en comparación con la realidad que se vive en otras municipalidades; y evidencia la pérdida de oportunidades para el fortalecimiento y la transformación institucional, expresada en el mejoramiento de los mecanismos de la función pública en formalización predial y catastro, y la instauración de un nuevo modelo de organización de la entidad territorial.

Es así que, con este panorama, existen pocas posibilidades de que la administración municipal actual y las siguientes, puedan aportar con recursos propios a la solución de las problemáticas sentidas de las y los pobladores, por lo que su capacidad de gestión continúa sometida a la voluntad política de los tomadores de decisión en el nivel departamental y nacional.

ii. El establecimiento del Catastro Multipropósito como servicio público y herramienta de Planeación: la experiencia de Planadas deja una gran oportunidad perdida como lo es la implementación Catastro Multipropósito, comprendido como un sistema basado en el inventarios de predios, que contiene componentes físicos, jurídicos y económicos, con la idea de un uso múltiple, como la gestión intersectorial, la formalización de la propiedad, la transparencia y agilidad en el mercado de tierras, y la eficiencia de la gestión fiscal de un ente territorial determinado (POSPR de Planadas, 2019).

En consecuencia, los ineficientes resultados obtenidos en el diagnóstico como en la actualización catastral, impiden la implementación del CM como una herramienta de planeación para el territorio. Piénsese por ejemplo las dificultades para la priorización en la distribución territorial de los recursos, así como el eventual trato desigual que se puede presentar - sin acceso a información veraz - en materia de beneficios dirigidos a mitigar la vulnerabilidad.

El panorama frente a este escenario sería distinto si se vislumbrara el catastro como servicio, ya que al obtener toda la información del ordenamiento predial, es posible crear un Plan de Estratificación que facilite el desarrollo de un panorama real frente a la necesidad y la focalización de población vulnerable.

iii. La articulación con el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): el presente análisis no puede perder de vista el paralelo del POSPR de Planadas con la implementación del PDET de la subregión sur del Tolima, y sus vasos comunicantes, particularmente en relación con el pilar de ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo.

En este orden de ideas, con corte a mayo del 2022, el municipio de Planadas registra 77 proyectos, dentro de los cuales se destaca la inversión en tres componentes principales: Obras PDET-ART, otros proyectos exclusivos de los Planes de Ordenamiento Territorial y fuentes del PGN en la trazabilidad de la paz en la subregión y el territorio³⁴.

Con respecto a la tipología que conforma la inversión de las obras PDET en Planadas, el pilar que presenta mayor volumen de inversión es el de Infraestructura y adecuación de tierras, con 25 proyectos suscritos; en segundo lugar, el rubro de Reactivación económica y producción agropecuaria, que registra 20 proyectos; y finalmente el pilar de Educación rural y primera infancia, con una designación de 19 proyectos en total.

Por el contrario, resulta alarmante que pilares como el de la Salud rural, Vivienda digna junto con el de Saneamiento del agua, y sumado al Ordenamiento social de la propiedad rural, sean temáticas que tienen un nulo avance en materia de estructuración y ejecución, teniendo en cuenta que son áreas fundamentales para el desarrollo integral de los territorios.

En este sentido, visto desde un punto de vista comprensivo, la escasa implementación del PDET, particularmente en aspectos que tienen que ver con el OSPR, dibuja un panorama desalentador en todos los campos de que depende la transición pacífica, y evidencia un elemento clave: que la implementación del Acuerdo se está realizando de forma desagregada, carente de una lógica de integralidad, que prácticamente convirtió el PDET en un asunto de obras de infraestructura, desconectado completamente de asuntos esenciales como lo es la tenencia de la tierra.

iv. La justicia social y la reparación de las víctimas: evidenciamos una afectación del campo de acción en la relación del gobierno local con la sociedad civil, desde el punto de vista de la gobernabilidad y la implementación de la reforma rural orientada a la paz, especialmente en cuanto a las expectativas generadas con la comunidad.

Este asunto no es menor, pues estamos hablando de comunidades históricamente victimizadas por el conflicto armado y que tras la firma del Acuerdo y el proceso de implementación, han aguardado con esperanzas la posibilidad de legalizar sus predios para poder acceder a programas estatales, crédito financieros y en general, contar con la seguridad jurídica que brinda la propiedad.

34 Para cada vigencia fiscal, las entidades estatales del orden nacional conforme a sus competencias identificarán mediante un marcador presupuestal denominado - Construcción de Paz - las partidas presupuestales tanto de funcionamiento como de inversión, destinadas a cumplir la implementación del Acuerdo de Paz.

Como recordamos en el contexto de este trabajo, el proceso de poblamiento de la zona- corregimiento de Gaitania- tiene todo que ver con las expectativas de indígenas y campesinos con hacerse a la propiedad de la tierra, y es precisamente esta frustración, sumado a la represión estatal, lo que derivó en la creación de grupos de autodefensa y posteriormente, a la fundación de la guerrilla de las FARC.

v. La regulación del mercado de tierras: la tierra, a diferencia de otros factores productivos, es inmóvil, durable y no reproducible. El acceso a mercado de tierras en el municipio de Planadas se ha constituido en una problemática compleja a nivel territorial, ya que, a causa de la desactualización predial y el avalúo catastral, las personas realizan el avalúo comercial de su predio basándose en factores meramente subjetivos, principalmente porque los precios de las tierras de cultivo ajustados a la inflación son increíblemente altos.

Por ende, otro de las afectaciones de que no se haya completado el proceso tal como estaba previsto, tiene que ver con el acceso al mercado de tierras municipal, del cual se ha excluido progresivamente al campesino promedio. Esto se explica porque al no existir líneas base que levanten el sistema de información catastral municipal, no es posible establecer un control o tope con respecto a la inflación de precios en el mercado de tierras en el municipio.

vi. Economía campesina: Según el diagnóstico del Plan de lucha contra la pobreza municipal (2020), Planadas ocupa el tercer lugar entre los municipios más pobres del departamento del Tolima, con uno de los índices más altos en materia de pobreza monetaria y multidimensional.

Frente a la pobreza monetaria, el 87% vive de la población del municipio vive en pobreza extrema. A su vez, el 89.7% de los hogares caracterizados por la medición pertenecen al área rural, mientras que solo el 10.3% al área urbana. La pobreza monetaria es más profunda a nivel rural, entonces, al ser Planadas un municipio mayoritariamente rural, esto explica que cuente con niveles de pobreza monetaria más altos que el promedio departamental.

Con esto en cuenta, no se puede perder de vista que para la solicitud de cualquier línea de crédito en el Banco Agrario, es indispensable presentar certificado de Sana Posesión predial, lo cual se convierte en un cuello de botella para las familias campesinas que no tienen cómo demostrar la titularidad de sus predios con fines de hipoteca, que les garantice un préstamo bancario para invertir en vivienda propia, o en el mejoramiento de la calidad de producción.

El resultado de esta situación, como se puede entrever, no es otra cosa que la

perpetuación de la pobreza y la desigualdad rural, que condenan a la familia campesina a subsistir en la precariedad sin posibilidad de mejora en su calidad de vida. De esta manera, nuevamente la garantía de los derechos básicos del campesinado se ve violentada a causa de la ineficiencia institucional y de la mala planeación desde arriba.

5. Conclusiones

El panorama del cumplimiento del Acuerdo Final en el municipio de Planadas como municipio PDET respecto de la Reforma Rural Integral, continúa presentando grandes desafíos para su implementación integral y efectiva, a cinco años de la firma en el Teatro Colón. A tono con lo descrito hasta este capítulo, podríamos hablar fundamentalmente de dos obstáculos: voluntad política y diseño institucional.

Con respecto a lo primero, creemos que el caso analizado a lo largo de este informe puede ser un buen ejemplo para ilustrar las tensiones y contradicciones entre un gobierno nacional- y departamental- escasamente comprometidos con la implementación de lo pactado, y una dirigencia local que insiste en la paz como condición para el desarrollo económico, social y ambiental del municipio.

Probablemente ese no sea solamente el caso de Planadas, pero en lo concreto, una administración municipal que apuesta por hacer cambios que le permitirían un rol preponderante en un proceso de gestión clave de la tenencia de la tierra, la gestión catastral, que se ve limitada por una administración central que la deja por fuera de la implementación. Además, le delega el problema de responder ante la comunidad que había puesto sus expectativas en el proceso. Con la salida de OIM- sin previo aviso a la administración - el mandatario terminó de quedar sin margen de maniobra para responder por una intervención en la que nunca estuvo realmente incluido.

Así las cosas, esta investigación permite evidenciar que tanto la administración, como el concejo municipal, empeñaron todo su capital político para generar las transformaciones institucionales necesarias que permitirían al municipio adecuarse a los instrumentos de la Reforma Rural Integral, tanto del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como del Catastro Multipropósito.

En contraste, encontramos unas entidades del orden nacional que, administrando el proceso desde arriba – en principio la ANT y luego el IGAC – fueron incapaces de generar una buena articulación institucional que honrara las expectativas, no solamente de los funcionarios locales, sino de las comunidades. Al día de hoy, Planadas está lejos de contar con un catastro multipropósito debidamente organizado, no se pudo hacer gestor catastral y perdió una oportunidad enorme para responder positivamente a los desafíos de la paz y la planeación del desarrollo económico, social y ambiental.

Es en este sentido que concluimos que el municipio de Planadas se vio enfrentado a lo que denominamos castigo administrativo indirecto, cuyo síntoma es la problemática de la desarticulación entre las entidades de carácter nacional con injerencia territorial y las unidades administrativas de los territorios, como lo son los municipios. La

implementación del Acuerdo de Paz no es ajena a esta dinámica.

En primer lugar, mientras las fuerzas vivas del municipio fueron diligentes y dispusieron de sus recursos para facilitar la implementación del POSPR, las autoridades del nivel central, como la ANT y el IGAC, no tuvieron tal diligencia, centralizaron la información, no realizaron los trámites competentes para la consolidación del municipio como gestor catastral, no capacitaron de manera efectiva a los funcionarios del municipio, no se preocuparon por la socialización con la comunidad, ni por las implicaciones que una intervención de esta naturaleza podría comprometer en un municipio cuya zona rural estuvo durante mucho tiempo bajo el control de la guerrilla de las FARC (Torres, 2018).

En segundo lugar, el haber dejado en manos de un operador privado la implementación del POSPR, impidió que la Alcaldía pudiera tener un interlocutor a quien confrontar, vis a vis, por los rezagos del proceso, por ejemplo: una ejecución muy por debajo de las expectativas y necesidades del territorio, que dejó al municipio con una cartografía inconclusa, y un barrido predial limitado que termina perpetuando la revictimización de la población rural. La no formalización de la tierra afecta a la población puesto que no cuenta con seguridad jurídica sobre sus predios, lo cual le impide el acceso al crédito público y privado, al mercado y a los programas de vivienda rural. El resultado es la perpetuación de la indignidad y a la pobreza.

Las implicaciones institucionales para el municipio, como se ha descrito hasta ahora, son de distinto orden, aunque no se pueden determinar en esta etapa. Es importante que el nuevo gobierno que asume la responsabilidad de la implementación del Acuerdo de Paz, encare de una manera nueva esta difícil tarea, y le dé el protagonismo que requiere la institucionalidad y a los actores locales.

6. Bibliografía

- Alcaldía municipal de Planadas, Tolima (Julio 01, 2020). Plan de Desarrollo 2020-2023. Un Pacto por Planadas, el Campo Nuestro Motor.
- Agencia Nacional de Tierras (noviembre 10, 2017). Convenio de cooperación internacional MYR – 077-986 de 2017 suscrito entre la Organización Internacional para las migraciones y la agencia nacional de tierras.
- Centro de Estudios Regionales (2020). Nuevas y viejas violencias. Desafíos para la no repetición del conflicto armado en el sur del Tolima. (No. 2). Universidad del Tolima.
- Congreso de la república, Cámara de Representantes (s.f). Rta. Anexo Agencia Nacional De Tierras Proposición 017- 2021_0.
- Concejo municipal, municipio de Planadas (Abril 23, 2020) Acuerdo No. 014 de 2020. Mediante el cual se autoriza al alcalde municipal de Planadas Tolima para constituirse y acreditarse como gestor catastral en forma individual o mediante el esquema asociativo y se dictan otras disposiciones.
- Gómez, C., (2020). Medidos con distinta vara: adjudicación de baldíos en el Tolima 1903-2012. [Tesis de maestría, Universidad Externado de Colombia]. Repositorio institucional de la Universidad Externado de Colombia: <https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/d652e8cd-e357-4d65-82b6-3efed8d3afcb>
- Henderson, J. (1984). Cuando Colombia se desangró. Una historia de la violencia en metrópoli y provincia. El áncora editores.
- Londoño, R. (2011). Sociedad y política en la región de Sumapaz (1902-1984). Universidad Nacional de Colombia.
- Medófilo, M. (1991). La resistencia campesina en el sur del Tolima. En Sánchez, G., y Peñaranda, R. (Ed.), Pasado y presente de la violencia en Colombia (311- 343). Fondo editorial CEREC.

Actos administrativos.

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (mayo 26, 2017). Resolución 129 de 2017. Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.
- Presidencia de la República de Colombia (mayo 29, 2017). Decreto 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.
- Agencia Nacional de Tierras (septiembre 4, 2019). Resolución 13029. Por medio de la cual se aprueba el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural del municipio de Planadas (Tolima) y se dictan otras disposiciones.
- Asamblea Departamental del Tolima, Secretaria General (agosto 26, 2019). Ordenanza 011 de 2019.

Por la cual se adopta la política de Ordenamiento Productivo y Social de la propiedad rural del Departamento del Tolima y se emiten directrices para las entidades territoriales que lo conforman. Instituto Geográfico “Agustín Codazzi”-IGAC y Agencia Nacional de Tierras-ANT (agosto 25, 2020). Resolución conjunta IGAC 750 y ANT 06. Por medio de la cual se ordena el inicio de la actualización de la formación del catastro de la zona rural del municipio de Planadas departamento del Tolima. Presidencia de la República de Colombia (febrero 4, 2020). Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística’.

Actas de reunión y otros documentos.

Alcaldía municipal de Planadas, Tolima (Septiembre 16, 2020) Contrato No. 206. Servicios profesionales especializados en la implementación, seguimiento y dirección de estrategias para fortalecimiento institucional en cumplimiento de metas del plan de desarrollo.

Acta de reunión (marzo 19, 2021). Implementación del POSPR municipio de Planadas.

Acta de reunión virtual (octubre 14, 2021), Mesa bilateral – Mesa OSPR y Catastro Multipropósito, municipio de Planadas.

Agencia Nacional de Tierras (2019). Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR del municipio de Planadas.

Agencia Nacional de Tierras (Julio 27, 2021). Oficio No. 20212000649271. Ref: [Respuesta- Oficio Alcaldía de Planadas sobre implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural]

Convenio de cooperación Internacional MYR 077-986 ANT – OIM (2017).

SECOP I (Julio 24, 2018) Proceso Número: CMA No. 002 de 2018. Desarrollo y actualización del plan básico de ordenamiento territorial- PBOT del municipio de planadas.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (enero de 2016). Guía de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial.

Oficina Asesora de Planeación municipal de Planadas, Tolima (Mayo 26, 2021). Oficio D.A. 222. Ref: Catastro multipropósito para el Municipio de Planadas.

Secretaría de Hacienda Municipal de Planadas, Tolima (Mayo 20, 2022). Sesión ordinaria, Concejo Municipal. Cobro Coactivo – Gestión del Cobro Coactivo – Impuesto Predial.



INFORME INVESTIGACIÓN | 09

