

**Lineamientos Como Base de una Política Pública Para la Formalización de Bienes
Fiscales con Ocupación Pacífica Prolongada por Campesinos en Ocaña, Norte De
Santander, con Enfoque Territorial y Diferencial**

Yesica Lorena Naranjo

Asesor

Jessica Paola Páez Pedraza

Universidad Nacional Abierta y Distancia - UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas - ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2026

Dedicatoria

A Dios y a mi familia por todo su amor y paciencia.

Agradecimientos

Gracias a la UNAD por su acompañamiento constante en este proceso.

Resumen

La propuesta busca estructurar lineamientos que permitan construir una política pública integral para la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos, tomando como foco de investigación la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, incorporando criterios diferenciados y el Principio de justicia territorial. El problema radica en la falta de mecanismos efectivos para que los ocupantes accedan legalmente a la propiedad, a pesar de haber habitado, explotado económicamente y mejorado estos predios durante años. Esta situación genera inseguridad jurídica, limita el acceso a créditos y restringe el desarrollo rural. La investigación adopta un enfoque cuantitativo, socio-jurídico y territorial, con un diseño exploratorio y descriptivo compuestos por tres fases, la primera conlleva una revisión normativa y jurisprudencial, seguidamente un diagnóstico territorial y por último el diseño de lineamientos de política pública para su formalización. Para llevar a cabo esta investigación se utilizarán entrevistas semiestructuradas, observación en campo y análisis documental. Aplicado lo anterior, los resultados incluyen un diagnóstico integral, una ruta clara de formalización y lineamientos replicables en otros municipios, estructurados a partir de objetivos definidos, líneas de acción concretas, estrategias articuladas, enfoques diferenciales y un plan de acción como insumos en la construcción e implementación de la política pública. El impacto de la investigación es reducir la informalidad en la tenencia de la tierra, mejorar el acceso a programas estatales y fortalecer la seguridad jurídica de las comunidades campesinas, promoviendo un desarrollo rural sostenible y equitativo.

Palabras Clave: Formalización de la propiedad rural, Bienes fiscales, Confianza legítima, Seguridad jurídica, Desarrollo rural sostenible.

Abstract

The proposal seeks to structure guidelines for the development of a comprehensive public policy aimed at enabling the formalization of state-owned land peacefully occupied by peasants, taking the city of Ocaña, Norte de Santander, as the focus of research, and incorporating differentiated criteria and the principle of territorial justice. The core problem lies in the absence of effective mechanisms enabling occupants to legally obtain ownership, despite having inhabited, economically exploited, and improved these parcels for years. This situation generates legal uncertainty, limits access to credit, and restricts rural development. The research adopts a qualitative, socio-legal, and territorial approach with an exploratory and descriptive design structured in three phases: first, a regulatory and jurisprudential review; second, a territorial diagnosis; and finally, the design of a public policy for formalization. To carry out the study, semi-structured interviews, field observation, and documentary analysis will be used. Based on these methodologies, the expected outcomes include a comprehensive diagnosis, a clear formalization pathway, and guidelines that can be replicated in other municipalities. The broader impact of the research is to reduce informality in land tenure, improve access to state programs, and strengthen legal certainty for rural communities, thereby promoting sustainable and equitable rural development.

Keywords: Rural property formalization, Fiscal lands, Legitimate expectations, Legal certainty, Sustainable rural development.

Tabla de contenido

Introducción	14
Planteamiento del Problema	17
Justificación	20
Objetivos.....	22
Objetivo General	22
Objetivos Específicos.....	22
Marco Teórico.....	23
Evolución Histórica de la Reforma Agraria en Colombia:	23
Reformas Agrarias del Siglo XX y sus Limitaciones Estructurales.....	24
Los Bienes Fiscales en Colombia.	25
Ocupación Pacífica Prolongada de la Tierra	27
Formalización de la Propiedad Rural	28
Formas de Tenencia de la Tierra	29
Desarrollo Rural Integral y Justicia Social.....	30
Marco Legal.	31
Fundamento Constitucional del Derecho a la Propiedad Rural.....	31
Principios de Confianza Legítima y Seguridad Jurídica en el Ámbito Rural.....	32
Normativa Agraria y Reforma Rural.....	32
Programas de Formalización de la Propiedad Rural	33

Lineamientos de Política Publica Integral.....	35
Metodología	37
Tipo de Estudio	37
Estrategia Ética.....	40
Gestión de Recolección de Datos.....	41
Instrumentos Aplicar.	42
Elementos Normativos, Institucionales y Sociales que han Limitado la Formalización de Bienes Fiscales en el Orden Nacional.....	48
Fragmentación Normativa y Tensiones del Ordenamiento Jurídico.....	49
Ausencia de una Política Nacional Unificada de Formalización	49
Debilidades Institucionales y Desarticulación Administrativa.	49
Barreras Sociales y Efectos Sobre los Derechos del Campesinado.	50
Arraigo Campesino y Enfoque Territorial Como Fundamento de la Formalización....	51
Situación de los Bienes Fiscales Ocupados por los Campesinos en el Área de Estudio	51
Lineamientos de una Política Publica Para la Titulación de Predios Fiscales Ocupados Pacíficamente por Campesinos, con Enfoque Diferencial.....	59
Identificación del Problema Publico.	59
Objetivo General.	62
Objetivos Específicos.....	62

Líneas de Acción de la Política Pública Para la Formalización de Bienes Fiscales con Ocupación Pacífica Prolongada.	63
Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial	63
Fortalecimiento Institucional y Gobernanza.....	64
Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización	65
Enfoque Territorial, Participación e Inclusión Social	65
Articulación Entre Formalización de la Tierra y Desarrollo Rural Sostenible.....	66
Estrategias Para la Implementación de las Líneas de Acción.	67
Para la Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial.	67
Integración de Sistemas de Información Catastral, Registral y Territorial.	67
Actualización Participativa de la Información Predial.....	68
Para el Fortalecimiento Institucional y Gobernanza.....	68
Creación de Mecanismos de Coordinación Interinstitucional.	68
Fortalecimiento de Capacidades Técnicas en Entidades Territoriales.....	69
Para el Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización.	69
Estandarización de Procedimientos Administrativos.....	69
Descentralización y Acercamiento de los Servicios de Formalización a las Comunidades Rurales.....	69
Para el Enfoque Territorial, Participación e Inclusión Social.	70
Promoción de la Participación Comunitaria en los Procesos de Formalización.	70

Implementación de un enfoque diferencial, priorizando poblaciones vulnerables.	70
Para la Articulación Entre Formalización de la Tierra y Desarrollo Rural Sostenible.	71
Articulación con Programas Productivos y de Acceso a Crédito.....	71
Acompañamiento Posterior a la Formalización, Orientado al Fortalecimiento Socioeconómico.	71
Esquema de Gobernanza y Actores de la Política Publica.....	72
Liderazgo Institucional.....	73
Rol de las Entidades Territoriales.....	73
Entidades Técnicas de Apoyo.....	74
Participación de las Comunidades Rurales.....	74
Espacios de Coordinación y Gobernanza Territorial.....	75
Plan de Acción Para la Implementación de la Política Pública.....	75
Acciones Para la Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial.....	76
Consolidación de Inventarios Actualizados de Bienes Fiscales.....	76
Integración de Bases de Datos Catastrales y Registrales.	76
Implementación de Procesos de Levantamiento Predial en Campo.	77
Validación Comunitaria de la Información Territorial.	77

Determinación Jurídica del Predio y Definición de la Ruta Aplicable.	77
Caracterización Sociojurídica y Fortalecimiento Técnico Institucional.	77
Determinación Jurídica del Predio y Unificación de Criterios Institucionales.	78
Emisión de conceptos jurídicos y fortalecimiento de capacidades administrativas.	78
Coordinación interinstitucional y gestión operativa del proceso.	79
Planificación, financiación y sostenibilidad institucional.	79
Acciones Para el Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización.	79
Implementación de Ventanillas Únicas de Formalización.	79
Simpleficacion de Requisitos Administrativos.	80
Desarrollo de Brigadas Jurídicas.	80
Digitalización de Tramites.	80
Acciones Para el Enfoque Territorial e Inclusión Social.	81
Realización de Espacios Participativos.	82
Identificación y Resolución de Conflictos Territoriales.	82
Materialización del Enfoque de Genero.	82
Asistencia Jurídica Con Enfoque Diferencial.	82
Consolidación de la Política Pública y Acompañamiento Posterior.	83
Acceso a Programas de Crédito.	83
Asistencia Técnica.	83

Seguimiento Posterior a la Titulación.	83
Articulación con Planes de Desarrollo Territorial.	84
Seguimiento y Evaluación de la Política Pública.	86
Indicadores de Gestión	86
Indicadores de Impacto.....	87
Mecanismos Institucionales de Seguimiento.....	88
Importancia del Seguimiento para la Sostenibilidad de la Política Pública.	88
Conclusiones	91
Referencias.....	93

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Diseño de Encuestas</i>	44
Tabla 2 <i>Matriz de Análisis MAXQDA</i>	46
Tabla 3 <i>Tabulación de Encuestas</i>	47
Tabla 4 <i>Tabla Integrada de los Lineamientos de Política Pública</i>	84
Tabla 5 <i>Plan de Acción con Indicadores</i>	89

Lista de Figuras

Figura 1 <i>Años de Ocupacion</i>	53
Figura 2 <i>Mejoras Realizadas en el Predio</i>	54
Figura 3 <i>Conocimiento del Carácter Fiscal del Predio</i>	54
Figura 4 <i>Pago de Impuestos y Contribuciones</i>	55
Figura 5 <i>Disposición a Participar</i>	55
Figura 6 <i>Practica Territorial</i>	56
Figura 7 <i>Estado y las Comunidades</i>	57

Introducción

La formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos se ha convertido en uno de los desafíos más persistentes dentro del proceso de ordenamiento territorial y desarrollo rural en Colombia. A pesar de que la ocupación prolongada de estos predios es un hecho ampliamente extendido en distintas regiones del país, las dinámicas institucionales, normativas y sociales han impedido que miles de familias accedan a la propiedad de manera clara y segura. En municipios como Ocaña, Norte de Santander, esta realidad adquiere particular relevancia, pues gran parte del territorio rural se encuentra en manos de campesinos que han construido allí sus hogares, sus proyectos productivos y sus formas de vida, sin que ello haya sido acompañado de un reconocimiento jurídico formal. Esta situación genera incertidumbre, limita el acceso a programas estatales y obstaculiza el desarrollo económico y social de las comunidades rurales.

La problemática no obedece únicamente a la dispersión de la normatividad que regula los bienes fiscales o a la falta de procedimientos administrativos eficientes. También está ligada a factores históricos, institucionales y territoriales que han configurado una profunda brecha entre el diseño normativo y la realidad de los campesinos. Aunque en los últimos años se han impulsado iniciativas como el Decreto 523 de 2021 o las disposiciones de la Ley 2294 de 2023, la ausencia de una política pública integral que articule estos esfuerzos ha perpetuado la inseguridad jurídica y la informalidad en amplias zonas rurales. En este contexto, surge la necesidad de comprender no solo los aspectos legales, sino también los factores sociales, económicos y culturales que explican la ocupación prolongada y el arraigo campesino, especialmente en escenarios donde las familias han contribuido al aprovechamiento productivo del suelo y al tejido comunitario.

Esta tesis parte precisamente de ese reconocimiento. Su propósito es analizar de manera rigurosa las barreras que han limitado la formalización de bienes fiscales ocupados por campesinos en el municipio de Ocaña y, a partir de ello, diseñar una propuesta de lineamientos que sirvan como base para la construcción de una política pública clara, diferenciada y viable. El enfoque adoptado es sociojurídico y territorial, lo que permite integrar el análisis de normas, jurisprudencia y documentos institucionales con la realidad empírica obtenida en campo por medio de encuestas, entrevistas y revisión documental. Esta combinación de elementos aporta una mirada compleja y contextualizada, necesaria para comprender la magnitud del problema y avanzar hacia soluciones reales.

Asimismo, la investigación incorpora un enfoque diferencial, reconociendo que la ocupación y el acceso a la tierra no afecta por igual a todas las personas. Mujeres rurales, personas mayores, víctimas del conflicto armado y hogares con menores recursos enfrentan barreras adicionales que deben ser visibilizadas y atendidas en cualquier propuesta de formalización. De igual modo, esta tesis se inserta dentro de los principios de justicia territorial, función social de la propiedad y confianza legítima, entendidos como pilares del Estado Social de Derecho y como fundamentos indispensables para un ordenamiento rural más equitativo y sostenible.

En suma, este trabajo busca aportar a la discusión nacional sobre acceso a la tierra y a los debates contemporáneos sobre desarrollo rural. Más allá de ofrecer una descripción del problema, la tesis propone un camino posible: una ruta de formalización que articule lo jurídico con lo territorial, lo técnico con lo social y lo institucional con la realidad campesina. Se espera que los lineamientos aquí formulados puedan servir como referencia para la construcción de políticas públicas locales y nacionales, y que contribuyan a fortalecer la seguridad jurídica,

reducir la informalidad y avanzar hacia un modelo de desarrollo rural más justo, participativo y sostenible en Colombia.

Planteamiento del problema

En Colombia, la formalización de la propiedad de bienes fiscales ocupados por campesinos sigue siendo un reto complejo. La Constitución, en su artículo 63, y el Código Civil, en su artículo 674, establecen que estos bienes no pueden ser adquiridos mediante la declaración de pertenencia por parte de un juez (Ley 84 de 1973, Art. 674). Esta prohibición ha generado una paradoja jurídica: aunque el Estado ha permitido durante años la ocupación pacífica de estos terrenos por comunidades campesinas, no existen mecanismos claros y efectivos que les permitan acceder a la propiedad de manera legal.

Esta situación tiene como causa principal la desconexión entre el marco normativo vigente y la realidad rural, a pesar de avances legislativos como el artículo 197 de la Ley 2294 de 2023, donde se han abierto la posibilidad de transferencias gratuitas de bienes fiscales en algunos casos, y el Decreto 523 de 2021 han buscado regular estos procesos, la realidad es que los procedimientos administrativos siguen siendo ineficaces. La ausencia de una política coherente y articulada entre los niveles nacional y local ha generado un vacío jurídico, la falta de agilidad en la titulación genera inseguridad jurídica y priva a los campesinos de herramientas clave para su desarrollo, como el acceso a créditos agrarios y a programas de tecnificación. En la práctica, esta situación perpetúa la informalidad en el uso de la tierra y restringe sus posibilidades de progreso.

En Ocaña, Norte de Santander, esta problemática es particularmente grave. Muchos campesinos han ocupado bienes fiscales en la zona rural por más de una década, consolidando su presencia y realizando mejoras en el terreno. Sin embargo, esta situación genera un conflicto jurídico entre dos principios fundamentales:

El deber del Estado de recuperar bienes fiscales, dado que son activos de interés público y el derecho a la confianza legítima de los ocupantes, quienes han habitado y trabajado estas

tierras de manera pacífica e incluso han pagado impuestos sobre las mejoras realizadas (Consejo de Estado, Rad. 48762014, 2016).

La falta de criterios claros en la legislación y la ausencia de directrices locales alineadas con la normativa nacional han creado un vacío jurídico que afecta el acceso a la tierra, bloquea la formalización de la propiedad y limita el desarrollo rural. Esto no solo deja en la incertidumbre a quienes han ocupado estos terrenos durante años, sino que también impide que los predios sean aprovechados de manera productiva dentro de la legalidad.

Dado este contexto, surge la siguiente pregunta central y se formula lo siguiente: ¿Cuáles son los lineamientos necesarios para el diseño de una política pública integral que oriente a las entidades nacionales y territoriales hacia la formalización efectiva de los bienes fiscales ocupados de manera prolongada y pacífica por campesinos, incorporando criterios diferenciados y el principio de justicia territorial?

Esta política tendrá un lineamiento de enfoque diferencial, que consistirá en documentar las experiencias de los bienes fiscales ocupados por campesinos en el municipio de Ocaña como piloto para buscar una ruta de formalización, desde los planes de ordenamiento territorial a la gestión catastral. Su implementación requerirá coordinación entre actores de varios niveles de gobierno y participación de las comunidades campesinas, con especial atención a mujeres rurales, víctimas y desplazados, garantizando un enfoque diferencial y legitimidad social.

Así mismo tendrá un lineamiento de viabilidad que planteará una ruta simplificada de formalización, con trámites ágiles, ventanillas únicas y apoyo tecnológico, que elimine barreras de acceso. El impacto debe ir más allá de la entrega de títulos, asegurando que los campesinos accedan a créditos, asistencia técnica, programas de infraestructura y proyectos productivos sostenibles.

Finalmente, la política deberá ser escalable a nivel nacional, partiendo de pilotos locales, y acompañarse de un sistema de monitoreo y evaluación que mida resultados en seguridad jurídica, reducción de conflictos y mayor inclusión en programas estatales. De esta manera, la formalización se convierte en un instrumento de desarrollo rural equitativo y de fortalecimiento del vínculo entre Estado y campesinado.

Justificación

La formalización de bienes fiscales ocupados por campesinos en Ocaña, Norte de Santander, es un tema crucial dentro del desarrollo rural en Colombia. Esta problemática no solo involucra a las familias campesinas que han habitado y trabajado estas tierras durante años sin contar con títulos de propiedad, sino que también tiene implicaciones más amplias en el ordenamiento territorial, la equidad en el acceso a la tierra y la consolidación de la Reforma Rural Integral en el marco de los acuerdos de paz.

El problema no es exclusivo de Ocaña, sino que responde a un desafío estructural a nivel nacional, dada la ausencia de un marco legal claro y de procedimientos administrativos ágiles que han perpetuado la incertidumbre para campesinos y autoridades. Por ello resulta necesario avanzar hacia la construcción de lineamientos de una política pública integral que, desde una perspectiva territorial y participativa, supere los obstáculos presentes formulados por el propio Estado. El reconocimiento de la ocupación prolongada como un hecho social legítimo debe convertirse en el cimiento de una garantía progresiva del acceso de la tierra de campesinos, conciliando principios como la “confianza legítima” y el deber estatal de protección de los bienes fiscales (Corte Constitucional, Sentencia T-453, 2018).

La persistencia de la ocupación pacífica de bienes fiscales por comunidades campesinas refleja una problemática histórica vinculada a la desigualdad en el acceso a la tierra y a la ausencia de mecanismos eficaces de reconocimiento jurídico de dichas ocupaciones. Esta situación no solo genera inseguridad jurídica para las familias que dependen de la tierra como medio de subsistencia, sino que también limita de manera significativa su acceso a instrumentos esenciales para el desarrollo rural, como el crédito formal, la asistencia técnica y la inversión en infraestructura productiva y social.

La falta de procesos de formalización adecuados tiende a profundizar los conflictos por el uso y la tenencia del suelo, debilita la cohesión comunitaria y erosiona la confianza de la población rural en las instituciones del Estado. En este escenario, la formalización no puede entenderse exclusivamente como la expedición de un título de propiedad, sino como un medio para garantizar inclusión social, estabilidad territorial y condiciones mínimas para el ejercicio efectivo de derechos económicos y sociales en el campo.

Desde esta perspectiva, resulta necesario abordar la formalización de bienes fiscales como un componente estratégico del desarrollo rural y de la justicia territorial, en la medida en que permite reconocer las particularidades sociales, económicas y culturales de los territorios. El análisis de esta problemática adquiere especial relevancia en contextos locales como el de Ocaña, Norte de Santander, donde la ocupación campesina de tierras fiscales ha sido un factor determinante en la configuración del territorio y en las dinámicas de conflicto y exclusión.

Finalmente, la reflexión académica en torno a este fenómeno trasciende el ámbito local y aporta al debate nacional sobre la reforma rural integral, al ofrecer elementos para repensar la relación entre el Estado, la tierra y las comunidades campesinas. En este sentido, el fortalecimiento de esquemas de formalización con enfoque territorial se proyecta como una herramienta clave para avanzar hacia un modelo de desarrollo rural más equitativo, sostenible y acorde con las realidades del campo colombiano.

Objetivos

Objetivo General

Estructurar los lineamientos básicos para la construcción de una política pública integral clara, diferenciada y viable para la formalización de bienes fiscales con ocupación pacífica prolongada por campesinos en Ocaña, Norte de Santander.

Objetivos Específicos

Analizar el contexto sociohistórico y jurídico de la ocupación de bienes fiscales por campesinos en Ocaña, Norte de Santander.

Identificar los elementos normativos, institucionales y sociales que han limitado la formalización de estos bienes en el orden nacional.

Formular una ruta integral que faciliten la titulación de predios fiscales con ocupación pacífica campesina, con enfoque diferencial.

Marco Teórico

La propiedad de la tierra constituye uno de los pilares estructurales del desarrollo económico, social y productivo de los territorios rurales. En contextos agrarios como el colombiano, el acceso a la tierra y la seguridad jurídica sobre su tenencia se convierten en factores determinantes para la reducción de la pobreza, la estabilidad social y la consolidación de proyectos productivos sostenibles. En este sentido, la tierra no solo representa un activo económico, sino también un elemento fundamental para la construcción de identidad territorial, cohesión social y transmisión intergeneracional de riqueza.

Como ya antes se expuso, el debate sobre la propiedad rural en Colombia se encuentra profundamente ligado a problemáticas históricas como la concentración de la tierra, la informalidad en la tenencia y las limitaciones institucionales para garantizar derechos de propiedad claros y seguros. Estas condiciones han generado un escenario en el cual una proporción significativa de los predios rurales carece de formalización jurídica, lo que dificulta su aprovechamiento productivo, el acceso a créditos y la inversión en actividades agrícolas.

La formalización de la propiedad rural surge entonces como una estrategia de política pública orientada a fortalecer la seguridad jurídica sobre la tierra, reducir la informalidad y promover el desarrollo rural. Dicho proceso busca reconocer legalmente situaciones de posesión o ocupación existentes, consolidando el derecho de dominio mediante procedimientos administrativos o judiciales establecidos por el ordenamiento jurídico.

Evolución Histórica de la Reforma Agraria en Colombia:

En el periodo Precolombino (1200-1499), el uso Colectivo de la Tierra antes de la llegada de los europeos, las comunidades indígenas administraban la tierra bajo un modelo colectivo, sin un concepto de propiedad privada. La posesión se transmitía por herencia, sin registros formales,

lo que contrastaba con los sistemas jurídicos y administrativos que fueron impuestos con la colonización.

La llegada de los españoles trajo consigo un modelo de apropiación y explotación de la tierra, basado en la concentración de grandes extensiones en manos de la élite colonial a través de cédulas reales y leyes coloniales. Este sistema consolidó una estructura agraria desigual, desplazando a las comunidades indígenas y estableciendo las bases del latifundismo en el país (Franco Cañas & Ríos Carmenado, 2011).

Reformas Agrarias del Siglo XX y sus Limitaciones Estructurales

Con la Ley 200 de 1936, se buscó reducir la concentración de tierras a través de la extinción del dominio y la obligación de explotar los predios. Sin embargo, su impacto fue limitado por la resistencia de los grandes propietarios y el contexto de violencia bipartidista, que intensificó el desplazamiento rural y la informalidad en la tenencia de la tierra (Franco Cañas & Ríos Carmenado, 2011).

En 1961, la Ley 135 marcó un punto de inflexión con la creación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), encargado de redistribuir tierras a campesinos y fortalecer el desarrollo rural. No obstante, la falta de voluntad política y los intereses de grandes propietarios limitaron el alcance de esta reforma (Ley 135, 1961).

El conflicto armado, el desplazamiento forzado y la expansión de cultivos ilícitos hicieron que la reforma agraria entrara en crisis. Se adoptaron medidas como la Ley 30 de 1988, que regulaba la restitución de tierras baldías, pero la falta de implementación efectiva y la injerencia de actores ilegales impidieron su éxito (Ley 30, 1988).

En 2003, se creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) para modernizar la política agraria. Sin embargo, factores como la corrupción y la falta de enfoque en

pequeños productores limitaron sus avances (Decreto 1300, 2003). Posteriormente, con el Decreto 2365 de 2015, el INCODER fue liquidado y sus funciones fueron asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) (Decreto 2363, 2015).

Como antes fue expuesto, la reforma agraria en Colombia ha sido un proceso complejo, marcado por avances y retrocesos que han moldeado la estructura de la propiedad rural y el desarrollo del campo, dado que su evolución ha estado influenciada por cambios normativos, dinámicas sociales y limitaciones institucionales, factores que han determinado el acceso de los campesinos a la tierra y la consolidación de derechos sobre la misma, a pesar de estos esfuerzos, la concentración de tierras sigue siendo un problema estructural, y el acceso de los campesinos a la propiedad formal continúa siendo un desafío.

Bienes Fiscales: El concepto de bienes fiscales patrimoniales hace referencia a los inmuebles rurales que forman parte del patrimonio de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y que provienen del Fondo Nacional Agrario. Estos bienes se diferencian jurídicamente de los baldíos de la Nación, ya que no pueden ser objeto de prescripción adquisitiva, no son susceptibles de posesión, y únicamente pueden ser adquiridos por medio de un título traslativo de dominio o un acto administrativo de adjudicación expedido por la ANT, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 674 del Código Civil y el artículo 375 del Código General del Proceso.

Los Bienes Fiscales en Colombia.

Dentro del sistema jurídico colombiano, los bienes del Estado se clasifican en diferentes categorías según su naturaleza y destinación. Entre estas categorías se encuentran los bienes de uso público y los bienes fiscales, los cuales forman parte del patrimonio de la Nación (Ley 84 de 1873. Art. 674).

El Código Civil establece que los bienes de la Nación son aquellos cuyo dominio pertenece al Estado. Cuando su uso corresponde a todos los habitantes del territorio, se denominan bienes de uso público; en cambio, cuando su utilización no pertenece de manera general a la colectividad, se clasifican como bienes fiscales

Los bienes fiscales constituyen entonces una categoría de bienes estatales cuya administración corresponde al Estado y que pueden ser destinados a diferentes finalidades, incluyendo su adjudicación o transferencia bajo determinadas condiciones legales. Dentro de esta categoría se encuentran los bienes baldíos, los cuales tienen una importancia particular en el contexto agrario colombiano (Ley 84 de 1873. Art. 675).

Los bienes baldíos son aquellas tierras que se encuentran dentro del territorio nacional y que carecen de propietario privado reconocido. En consecuencia, su dominio pertenece a la Nación, la cual conserva estos bienes para adjudicarlos a quienes cumplan con los requisitos establecidos por la ley. En el marco de la reforma agraria y de las políticas de acceso a la tierra, los baldíos representan una herramienta fundamental para la redistribución de tierras y el fortalecimiento de la economía campesina.

La adjudicación de bienes baldíos responde a criterios sociales y productivos. Generalmente se orienta a beneficiar a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, con el propósito de promover el desarrollo rural y reducir la desigualdad en el acceso a los recursos productivos. Este proceso se encuentra regulado principalmente por la Ley 160 de 1994 y por el Decreto Ley 902 de 2017, que establece mecanismos para facilitar el acceso y la formalización de la propiedad rural.

Entonces, la gestión de los bienes fiscales y baldíos refleja el papel del Estado como regulador del uso del suelo rural y como garante de una distribución más equitativa de la tierra.

En este sentido, la administración de estos bienes constituye un instrumento de política pública orientado a corregir fallas estructurales del mercado de tierras y a promover la justicia social en el ámbito agrario.

Ocupación Pacífica Prolongada de la Tierra

La ocupación pacífica prolongada constituye una figura relevante dentro de los procesos de regularización de la propiedad rural. Este concepto se refiere a la situación en la cual una persona ejerce de manera continua, pública y sin oposición el uso y aprovechamiento de un predio durante un periodo prolongado, generando una relación material con la tierra que puede dar lugar al reconocimiento de derechos sobre ella (Ochoa Restrepo, 1964, p. 349).

En el contexto colombiano, esta figura se vincula principalmente con dos situaciones jurídicas: la posesión sobre bienes privados y la ocupación sobre bienes baldíos. La diferencia entre ambas radica en la naturaleza jurídica del inmueble.

En el caso de bienes privados, la posesión se entiende como el ejercicio material de un derecho sobre un bien con ánimo de señor y dueño, aunque no se cuente con un título de propiedad formal. Cuando esta posesión se mantiene durante el tiempo establecido por la ley, puede dar lugar a la prescripción adquisitiva de dominio, mecanismo mediante el cual el poseedor adquiere la propiedad del bien (Ley 84 de 1873. Art. 672).

Por otra parte, cuando la ocupación recae sobre un bien baldío, el ocupante no adquiere la propiedad por prescripción, ya que estos bienes pertenecen al Estado y son imprescriptibles. Sin embargo, el ordenamiento jurídico permite que el ocupante solicite la adjudicación del predio si demuestra que ha realizado una explotación económica del mismo y cumple con los requisitos establecidos en la normativa agraria.

La ocupación pacífica prolongada se caracteriza por tres elementos fundamentales: publicidad, en el sentido de que la ocupación debe ser visible y reconocible para la comunidad, continuidad, lo que implica que el uso del predio se ha mantenido sin interrupciones significativas y ausencia de conflicto, es decir, que no exista oposición efectiva por parte de terceros.

Desde una perspectiva socio jurídica, esta figura refleja la realidad histórica del poblamiento rural en Colombia, donde amplios sectores de la población campesina han ocupado tierras durante décadas sin contar con títulos formales de propiedad. La formalización de estas situaciones busca reconocer jurídicamente prácticas sociales consolidadas, integrándolas al sistema legal de propiedad.

Formalización de la Propiedad Rural

La formalización de la propiedad rural constituye un proceso jurídico mediante el cual se consolida el derecho de dominio sobre un predio rural en favor de quienes lo ocupan o poseen legítimamente. Este proceso busca transformar situaciones de informalidad en derechos plenamente reconocidos por el sistema jurídico.

De acuerdo con el documento de referencia, la formalización de tierras se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre predios privados en favor de personas que los detentan bajo condiciones de falsa tradición o posesión susceptible de adquirir propiedad mediante prescripción adquisitiva

Este proceso puede realizarse a través de diferentes mecanismos, entre los que se destacan la formalización administrativa la cual se desarrolla mediante procedimientos adelantados por entidades estatales, especialmente la Agencia Nacional de Tierras. Su objetivo es

reconocer derechos de propiedad en territorios previamente focalizados por políticas públicas de ordenamiento rural.

Otro mecanismo es la formalización judicial la cual se realiza mediante procesos judiciales de prescripción adquisitiva de dominio, en los cuales el juez reconoce la propiedad a favor del poseedor que cumpla con los requisitos establecidos por la ley y se encuentra el saneamiento de la falsa tradición que ocurre cuando existen transferencias sucesivas de un inmueble sin que el primer propietario haya tenido un título válido. En estos casos, la formalización busca corregir la cadena de propiedad y otorgar seguridad jurídica al titular actual.

Ahora bien, la formalización de la propiedad rural tiene implicaciones importantes para el desarrollo territorial. Entre sus principales beneficios se encuentra el fortalecimiento de la seguridad jurídica, el incremento del valor económico de los predios, el acceso a crédito rural, el estímulo a la inversión productiva y la reducción de conflictos por la tierra. En consecuencia, la formalización no solo constituye un procedimiento jurídico, sino también una herramienta de política pública orientada a promover el desarrollo rural sostenible.

Formas de Tenencia de la Tierra

El análisis de la propiedad rural requiere comprender las diferentes formas de relación jurídica que pueden existir entre las personas y la tierra. Estas formas de tenencia reflejan distintos niveles de control, uso y reconocimiento legal sobre los predios rurales, las principales formas de tenencia incluyen la propiedad la cual corresponde al derecho real de dominio sobre un inmueble, reconocido mediante un título registrado en el folio de matrícula inmobiliaria. El propietario posee facultades de uso, goce y disposición del bien dentro de los límites establecidos por la ley.

La posesión hace referencia al ejercicio material de control sobre un predio con ánimo de señor y dueño, aunque no exista un título formal de propiedad; la ocupación se presenta cuando una persona ejerce tenencia material sobre un bien baldío perteneciente al Estado.

La tenencia implica el uso o disfrute de un predio reconociendo el dominio de otra persona, como ocurre en contratos de arrendamiento o usufructo. Estas formas de tenencia reflejan distintos niveles de seguridad jurídica. Mientras la propiedad otorga el máximo grado de estabilidad legal, la posesión y la ocupación suelen estar asociadas a situaciones de informalidad que requieren procesos de regularización.

Desarrollo Rural Integral y Justicia Social.

la formalización de la tierra no puede entenderse de forma aislada, sino como parte de la Reforma Rural Integral prevista en los Acuerdos de Paz. Reconocer el derecho de los campesinos al acceso a la tierra es un paso hacia la justicia social, pues implica reducir conflictos, promover la productividad agrícola y fortalecer la cohesión comunitaria. Además, la formalización brinda herramientas para que los gobiernos locales mejoren la planificación territorial y diseñen políticas más ajustadas a las necesidades de las comunidades.

Las tensiones entre deber estatal y derechos de los campesinos ocupantes a originado una teoría del derecho público agrario en Colombia la cual se ha desarrollado a través del enfrentamiento de dos principios fundamentales: por un lado, el deber del Estado de proteger y recuperar los bienes fiscales como patrimonio público; por otro lado, el reconocimiento del arraigo campesino y la confianza legítima que deriva de la ocupación pacífica y prolongada sobre predios fiscales rurales. Esta tensión es el núcleo del debate jurídico y político sobre la formalización.

Marco Legal.

El régimen jurídico de la propiedad rural en Colombia se fundamenta en un conjunto de disposiciones constitucionales, leyes agrarias, decretos reglamentarios y políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la tierra, la seguridad jurídica en su tenencia y el desarrollo rural sostenible. Este marco normativo busca corregir los históricos problemas de concentración de la tierra, informalidad en la tenencia y limitaciones institucionales que han afectado el desarrollo del sector rural.

Fundamento Constitucional del Derecho a la Propiedad Rural.

La Constitución Política de 1991 establece las bases del sistema jurídico de la propiedad en Colombia. El artículo 58 reconoce el derecho a la propiedad privada y señala que esta debe cumplir una función social y ecológica. Este principio implica que el ejercicio del derecho de propiedad no puede desligarse de su impacto en la sociedad y en el medio ambiente, por lo que el interés general puede prevalecer sobre el interés particular cuando así lo determine la ley.

De igual manera, el artículo 64 de la Constitución impone al Estado la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios, con el propósito de mejorar su calidad de vida y fomentar el desarrollo del sector agrícola. Esta disposición constitucional constituye el fundamento de las políticas públicas orientadas a la redistribución de la tierra, la formalización de la propiedad rural y el fortalecimiento de la economía campesina

Asimismo, el artículo 63 establece que ciertos bienes de la Nación, como los bienes de uso público, los parques naturales y los territorios colectivos de comunidades étnicas, son inalienables, imprescriptibles e inembargables, lo cual limita la posibilidad de adquirirlos por prescripción adquisitiva o de disponer libremente de ellos.

Principios de Confianza Legítima y Seguridad Jurídica en el Ámbito Rural.

Los principios de Confianza Legítima y Seguridad Jurídica: Estos principios ya han sido reconocidos por la jurisprudencia colombiana, donde se traduce en unas expectativas creadas a los ciudadanos por el propio Estado. En el caso de los bienes fiscales rurales, la inacción estatal frente a ocupaciones prolongadas origina una tensión entre reconocer las expectativas de sus ocupantes de acceder a la tierra en un Estado Social de Derecho. A su vez, la seguridad jurídica aparece como condición indispensable para el desarrollo rural, dado que los ocupantes de predios rurales fiscales al no tener título de la propiedad, restringe el acceso a créditos, asistencia técnica y programas de inversión.

De igual manera, el artículo 64 de la Constitución impone al Estado la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios, con el propósito de mejorar su calidad de vida y fomentar el desarrollo del sector agrícola. Esta disposición constitucional constituye el fundamento de las políticas públicas orientadas a la redistribución de la tierra, la formalización de la propiedad rural y el fortalecimiento de la economía campesina.

Normativa Agraria y Reforma Rural

El desarrollo legislativo del régimen de tierras en Colombia se encuentra principalmente en la Ley 160 de 1994, mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta ley establece mecanismos para facilitar el acceso a la tierra por parte de campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, mediante instrumentos como la adjudicación de baldíos y los subsidios para la adquisición de predios rurales.

Posteriormente, el Decreto Ley 902 de 2017 introdujo reformas orientadas a facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final de Paz. Esta norma estableció el procedimiento único para el acceso y formalización de tierras, simplificando los procesos administrativos y fortaleciendo los mecanismos de adjudicación de bienes baldíos y formalización de la propiedad rural

En el marco de estas disposiciones, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) se consolidó como la entidad encargada de ejecutar la política pública de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural. La normativa más reciente es la Ley 2294 de 2023, cuyo artículo 197 permite la transferencia gratuita de bienes fiscales en determinados casos, con el objetivo de facilitar el acceso a la tierra y reducir los índices de informalidad en la propiedad rural.

Asimismo, el Decreto 523 de 2021 establece rutas administrativas para la regularización de bienes fiscales patrimoniales, permitiendo avanzar en los procesos de titulación y formalización de predios ocupados por comunidades rurales. Sin embargo, la implementación de estas disposiciones enfrenta diversos obstáculos administrativos y jurídicos, para Balcázar, López, Orozco y Vega (2001), la superposición de normativas y la ausencia de un marco regulatorio unificado han dificultado la aplicación efectiva de los procesos de titulación de tierras en el país.

Programas de Formalización de la Propiedad Rural

Uno de los principales obstáculos para la formalización de la propiedad rural en Colombia se relaciona con la complejidad de los procedimientos administrativos. Los procesos de titulación suelen implicar múltiples trámites ante diferentes entidades estatales, lo que genera altos costos y largos tiempos de espera para los campesinos.

Además, poblaciones vulnerables como mujeres cabeza de hogar, comunidades desplazadas por la violencia y pequeños productores enfrentan mayores dificultades para acceder a estos procesos (ACNUR, 2016). A esta situación se suma la falta de articulación interinstitucional entre entidades como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y la Superintendencia de Notariado y Registro.

Para enfrentar esta problemática, el Gobierno colombiano ha implementado diversos programas de formalización de la propiedad rural, entre ellos se destaca el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial, ejecutado por la Agencia Nacional de Tierras. Este programa busca identificar predios informales y adelantar procesos masivos de titulación mediante estrategias participativas y coordinación interinstitucional.

No obstante, en regiones como Norte de Santander, el acceso a la propiedad formal continúa siendo un desafío debido a limitaciones presupuestales, problemas de infraestructura institucional y dificultades logísticas para completar los procesos de titulación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022).

Por consiguiente, la falta de formalización de la propiedad rural tiene múltiples consecuencias negativas para el desarrollo territorial. En primer lugar, impide que los campesinos accedan a créditos agrícolas y programas de asistencia técnica que podrían mejorar su productividad.

En segundo lugar, dificulta la implementación de proyectos de inversión pública en infraestructura rural, ya que los predios informales no pueden ser incluidos plenamente en los planes de desarrollo territorial. En consecuencia, la informalidad en la propiedad de la tierra constituye un obstáculo significativo para el desarrollo rural sostenible.

Lineamientos de Política Pública Integral.

El estudio de la propiedad rural en Colombia revela la complejidad de los procesos históricos, jurídicos y sociales que han configurado la estructura de tenencia de la tierra. La existencia de amplios niveles de informalidad, la concentración de la propiedad y la limitada seguridad jurídica han generado importantes desafíos para el desarrollo rural.

Frente a este escenario, las políticas de regularización y formalización de la propiedad rural se presentan como instrumentos fundamentales para garantizar derechos de propiedad claros, promover la equidad en el acceso a la tierra y fortalecer la productividad agrícola.

Conceptos como bienes fiscales, ocupación pacífica prolongada, posesión y formalización de la propiedad permiten comprender los mecanismos mediante los cuales el ordenamiento jurídico busca transformar situaciones informales en relaciones jurídicas plenamente reconocidas.

En última instancia, la consolidación de un sistema de propiedad rural claro y equitativo no solo constituye un requisito para el crecimiento económico del sector agrícola, sino también una condición indispensable para la construcción de paz territorial y justicia social en el campo colombiano.

Los lineamientos son las bases para estructurar una política pública que hace referencia a una estrategia integral que combine lo jurídico con lo social, es decir, no basta con definir normas, pues se requiere el diseño de procesos claros, reducción de trámites, participación de las comunidades en la toma de decisiones y garantizar el acceso real a la tierra y de contera acceder a servicios complementarios como el crédito agropecuario, asistencia técnica e infraestructura. Los lineamientos permitirán la construcción de una política pública que parta del reconocimiento

de la ocupación de bienes fiscales por campesinos como un hecho legítimo convirtiéndose en un instrumento para transformar la ruralidad de manera sostenible y equitativa.

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque mixto con perspectiva sociojurídica y territorial, orientado a analizar el fenómeno de la ocupación campesina de bienes fiscales en el municipio de Ocaña, Norte de Santander, como insumo para construir lineamientos de política pública para su formalización. Conforme a lo señalado por Abad (2016), se empleará una ética situada que permita contextualizar las decisiones metodológicas desde los escenarios concretos donde se desarrolla el fenómeno investigado.

Tipo de Estudio

Se trata de un estudio aplicado, con un diseño exploratorio-descriptivo y de carácter propositivo. La investigación busca identificar vacíos normativos y operativos, comprender las tensiones entre el principio de confianza legítima y el deber estatal de recuperación de bienes fiscales, y construir un modelo replicable de formalización (Alonso Jiménez, 2008; Anduiza Perea et al., 2009).

Diseño metodológico y fases, La metodología se desarrollará en tres fases articuladas:

Fase 1.

Revisión normativa y jurisprudencial. Consiste en el análisis de normas legales y constitucionales vigentes relacionadas con la formalización de bienes fiscales, como la Constitución de 1991, la Ley 160 de 1994, la Ley 902 de 2017, el Decreto 523 de 2021 y la Ley 2294 de 2023. Se realizará también una revisión jurisprudencial de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre principios como el de confianza legítima y seguridad jurídica (Hernández Sampieri et al., 2014).

Fase 2.

Diagnóstico territorial contextual. Se recopilarán y analizarán datos secundarios provenientes de fuentes como el DANE, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), catastro municipal y registros públicos. Asimismo, se recogerá información primaria a través de entrevistas semiestructuradas a campesinos ocupantes y actores institucionales. Esta etapa seguirá los principios éticos para la investigación en ciencias sociales, como el consentimiento informado, la confidencialidad y el respeto por las comunidades, conforme a Achío (2003) y Ocampo y Pérez (2020).

Fase 3.

Análisis jurídico-operativo y diseño de ruta de formalización. A partir de la triangulación de la información normativa, jurisprudencial y empírica, que permita recoger insumos desde las comunidades y actores institucionales para nutrir los lineamientos de política pública clara y operativa para la formalización. Estos lineamientos considerarán estándares jurídicos claros y comprensibles, y será diseñada de manera que pueda ser replicada en otros contextos rurales similares (Gallardo & Moreno, 1999; Besse, 2001; Bermúdez Rubio et al., 2021).

Técnicas e instrumentos de recolección

Revisión documental normativa y jurisprudencial.

Entrevistas semiestructuradas a campesinos y funcionarios locales.

Sistematización de datos.

Observación de campo contextualizada.

Para aplicar las anteriores técnicas de recolección de datos primarios en la utilización de entrevistas semiestructuradas a campesinos ocupantes y actores institucionales, se diseñará previamente un guion de entrevista adaptado a cada grupo. En el caso de los campesinos, las preguntas abordarán la experiencia de ocupación, el conocimiento que tienen sobre el estatus

legal de los predios, sus expectativas frente a la formalización, la percepción de su relación con las autoridades locales y los impactos sociales y económicos que ha tenido la ocupación en su vida.

El universo de estudio lo constituyen los hogares campesinos que ocupan pacíficamente bienes fiscales en Ocaña, Norte de Santander. Los núcleos familiares, más individuos aislados, son la unidad de análisis, partiendo de lo anterior, al identificar el inventario real de bienes fiscales rurales, dependiendo que tan grande es, se procede a aplicar la fórmula para tomar un tamaño de muestra representativa a fin de emplear los instrumentos, utilizando la siguiente formula:

$$n = x = \frac{Z^2 * p(1 - p) * N}{e^2(N - 1) + Z^2 * p(1 - p)}$$

Donde:

n = tamaño de la muestra

N = población total (hogares ocupantes)

Z = 1,96 (nivel de confianza del 95%)

p = 0,5 (máxima variabilidad)

e = 0,05 (margen de error del 5%)

Para el procesamiento y tabulación de los datos recolectados, se utilizará un software especializado como MAXQDA, que permiten la codificación cualitativa de las entrevistas. El procedimiento incluye la transcripción de las entrevistas, la carga de los documentos al software, la codificación de las respuestas según categorías alineadas a los objetivos de la investigación, como normatividad, tensiones entre confianza legítima y obligación estatal, y propuestas de formalización, el análisis de patrones comunes y la exportación de reportes que permitan visualizar los hallazgos de manera clara y sistemática.

La aplicación de las técnicas de recolección de datos esta alineada directamente con los objetivos específicos de la investigación, al permitir analizar el marco normativo y jurisprudencial colombiano a partir de las normas y sentencias mencionadas por los actores institucionales, así como identificar las percepciones y preocupaciones de los campesinos. Además, facilita reconocer las tensiones jurídicas entre la confianza legítima de los ocupantes y la obligación del Estado de recuperar los bienes fiscales, mediante el análisis de los puntos de conflicto expresados en las entrevistas. Finalmente, a partir de las recomendaciones, buenas prácticas y obstáculos identificados en campo, será posible formular lineamientos de política pública que atienda las necesidades de los campesinos de Ocaña y permita avanzar en un proceso de formalización que sea jurídicamente sólido y socialmente legítimo.

Estrategia Ética.

El proceso investigativo se desarrollará bajo una perspectiva de ética situada, donde las decisiones metodológicas y los procesos de recolección y uso de la información se adaptarán a las condiciones sociales y culturales de los participantes (Abad, 2016). Se garantizará el respeto por los principios de dignidad, autonomía, confidencialidad y no discriminación (Achío, 2003; Ocampo & Pérez, 2020).

Además, se garantizará que todos los participantes firmen un consentimiento informado, el cual explicará de manera clara y comprensible el propósito del estudio, los objetivos, el carácter voluntario de su participación y el derecho a retirarse en cualquier momento sin consecuencias. También hará énfasis en la confidencialidad y anonimato de la información recolectada, indicando que los datos serán utilizados únicamente con fines académicos e investigativos, y que se resguardará la identidad de los participantes mediante el uso de códigos y resúmenes anonimizados.

Análisis de la información

Los datos serán analizados mediante técnicas de análisis de contenido, identificando categorías temáticas emergentes en torno a los principios jurídicos, operativos y sociales implicados. La información será triangulada para establecer relaciones entre el marco legal, las percepciones locales y las condiciones de ocupación. Se aplicarán criterios de rigor, transparencia y reflexividad (Manterola et al., 2007; Besse, 2001).

Gestión de Recolección de Datos

Con el fin de obtener información sobre los bienes fiscales, el pasado 19 de agosto de 2025 se radico ante la Alcaldía Municipal de Ocaña una petición formal de información, mediante la cual se solicitó el inventario correspondiente.

La Alcaldía Municipal, mediante el oficio No. 120-275 del 11 de septiembre de 2025, emitió una respuesta de carácter formal, pero sin atender de fondo el asunto planteado.

Dado que la respuesta fue meramente formal, se hizo uso de la acción de tutela a fin de obtener una respuesta de fondo sobre el asunto. A través del Auto No. 03693 del 18 de septiembre de 2025 se admitió la acción constitucional, ordenando correr traslado a la entidad accionada a fin de que den respuesta de fondo sobre el asunto solicitado.

El día 24 de septiembre de 2025, se logró obtener la información requerida El inventario está conformado por 246 bienes fiscales ubicados en distintas veredas de la jurisdicción del municipio de Ocaña, Norte de Santander. Para la aplicación de los instrumentos correspondientes, se establecen criterios de selección que permiten filtrar la información y determinar, de manera precisa, cuáles son los bienes a los que se les aplicaran dichos instrumentos.

Ahora bien, para los fines de la investigación y con base en los datos suministrados, es necesario aplicar los siguientes criterios con el propósito de delimitar los bienes fiscales que resultan pertinentes para el estudio.

Criterios:

Ubicación: Rural

Tratamiento del Suelo: Agropecuario, urbanizable y habitacional

Ocupación: Se encuentre ocupados

Porcentaje de Propiedad: 100% del municipio

Una vez se apliquen los criterios mencionados se logra determinar el inventario útil para la investigación al cual se proceden aplicar los instrumentos avalados por la docente.

Instrumentos Aplicar.

Se aplicarán dos instrumentos de carácter cuantitativo, orientado a recopilar información verificable sobre el tiempo de ocupación, las mejoras realizadas, los pagos efectuados y el acceso a programas estatales; además, se pretende analizar aspectos relacionados con el principio de confianza legítima, el deber de recuperación estatal, los principales obstáculos y las propuestas de solución planteadas.

El propósito central es lograr la triangulación de la información, mediante la comparación y contraste de los resultados obtenidos a través del cuestionario aplicado a las personas que ocupan según los registros oficiales.

Instrumento 1: Formato de Registro Jurídico-Catastral

Dirigido a: Alcaldía, Catastro y Oficina de Instrumentos Públicos previa petición formal realizada a cada entidad anexando dicho formato.

Objetivo: Inventariar bienes fiscales del municipio y su situación legal.

El presente instrumento tiene como finalidad identificar y consolidar el inventario de bienes fiscales existentes, en armonía con la petición formal previamente presentada. Dicho instrumento, denominado Formato de Registro Jurídico-Catastral, constituye una herramienta técnica que permite consolidar la información actualizada sobre la situación y características de los bienes fiscales a fin de determinar el universo de estudio, aplicando el siguiente formato.

Nombre del predio

Folio de matrícula inmobiliaria

Ubicación (vereda / coordenadas)

Área (hectáreas)

Clasificación ANT Apto No apto No apto por destinación

Ocupación actual Sí No

Tiempo estimado de ocupación

Mejoras registradas Cultivos Construcciones Ninguna

Estado del trámite administrativo Recuperación Formalización Ninguno

Instrumento 2: Cuestionario estructurado (Enfoque Cuantitativo)

Objetivo: Levantar información cuantificable sobre tiempo de ocupación, mejoras, pagos y acceso a programas.

Dirigido a: Campesinos ocupantes de bienes fiscales.

Este cuestionario tiene como objetivo recopilar información objetiva y verificable para determinar la ocupación pacífica de los bienes fiscales, el cual se va aplicar mediante preguntas cerradas y escalas previamente definidas, con el fin de que se permita identificar el tiempo de permanencia en el predio, la realización de mejoras materiales, el cumplimiento de obligaciones tributarias, la gestión de trámite para formalización, el nivel de seguridad percibido sobre la

tenencia del inmueble, así como el acceso a beneficios estatales y composición de los hogares ocupantes, de acuerdo a la siguiente tabla.

Tabla 1

Diseño Encuesta

Pregunta	Tipo de respuesta
Nombre completo de la persona entrevistada.	<input type="checkbox"/> 1–5 <input type="checkbox"/> 6–10 <input type="checkbox"/> 11–20 <input type="checkbox"/> Más de 20
Rol que ocupa dentro de la familia	
Edad.	
Estado civil.	
Número de personas a cargo.	
Actividad económica.	
¿Cuántos años lleva ocupando el predio?	
¿Usted o su familia han realizado mejoras en el predio (cultivos, construcciones, cercas, riego)?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Qué Tipo de cultivos ha sembrado en el predio?	
¿Usted sabía que este predio es un bien fiscal (propiedad del Estado)?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Ha pagado impuestos prediales o contribuciones relacionadas con este predio?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Ha solicitado legalizar u obtener escrituras ante la Alcaldía o alguna autoridad como la Agencia Nacional de Tierras (ANT)?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Usted se siente propietario del predio o tiene claro que el bien pertenece al municipio?	
¿Ha recibido algún tipo de apoyo del Estado usando este predio como garantía?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Ha recibido visitas de entidades públicas para verificar la situación de este predio?	
¿Alguna autoridad ha realizado algún requerimiento de entrega de predio?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No

En caso de que le informen que este predio es un bien fiscal, ¿usted estaría dispuesto a:	Entregarlo voluntariamente Solicitar su formalización para poder seguir ocupándolo Otro: <hr/>
¿Estaría dispuesto a participar en un programa de recuperación y formalización de bienes fiscales adelantado por la Alcaldía o la Agencia Nacional de Tierras?	<input type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No

El proceso de análisis de la información recolectada a través del instrumento de encuesta se realizó empleando el software MAXQDA, herramienta especializada en el tratamiento de datos cuantitativos. Su uso permitió integrar de manera sistemática las respuestas cerradas y abiertas, posibilitando una comprensión integral del fenómeno social y jurídico analizado: la ocupación, uso y percepción de los bienes fiscales por parte de la comunidad.

En una primera fase, la base de datos fue estructurada en formato Excel, garantizando la correspondencia entre casos (encuestados) y variables (sociodemográficas, jurídicas y actitudinales). Posteriormente, se efectuó la importación al entorno de MAXQDA, donde se aplicó una doble estrategia analítica:

Tabulación cuantitativa, mediante la asignación de variables numéricas y categóricas que permitieron generar estadísticas descriptivas, frecuencias, porcentajes y cruces de variables sobre aspectos como la antigüedad de la ocupación, la realización de mejoras, el conocimiento del carácter fiscal del predio y la disposición a participar en programas de formalización.

Codificación cualitativa, mediante la creación de un sistema jerárquico de códigos temáticos que agrupó las respuestas abiertas en categorías como condiciones de ocupación, percepción de propiedad, relación con el Estado y disposición a la formalización.

Esta metodología permitió un análisis integral, al combinar la fuerza interpretativa de los datos recolectados con la precisión numérica de los indicadores cuantitativos. De este modo, MAXQDA se consolidó como una herramienta idónea para identificar patrones de comportamiento, percepciones comunitarias y relaciones entre variables, ofreciendo una base empírica sólida para la formulación de conclusiones sobre los procesos de formalización de bienes fiscales y la percepción ciudadana respecto a la propiedad y la intervención estatal.

Tabla 2

Matriz de análisis MAXQDA

Variable	Tipo de Análisis	Indicador Clave
Edad, Rol, Estado civil	Descriptivo	Promedio de edad, roles predominantes
Años de ocupación	Frecuencia	Porcentajes por rango
Mejoras y cultivos	Cuantitativo	Codificación temática
Conocimiento del carácter fiscal	Binario	% que desconocía la naturaleza fiscal
Solicitudes ante la ANT o Alcaldía	Frecuencia	% que gestionó legalización
Sentimiento de propiedad	Cuantitativo	Tipos de legitimación percibida
Disposición a formalizar	Binario	% de disposición positiva

Participación en programas	en Binario	% que participaría
----------------------------	------------	--------------------

Tabla 3

Tabulación de encuestas.

Variable	Categorías Identificadas	Cantidad de Encuestados
Rol en el hogar	Madre, Padre, Hermano/a, Heredero/a, Particular, Abuelo/a, Hijo/a	Madre (48), Padre (38), Particular (22), Hermano (10), Heredero/a (8), Otros (14)
Actividad económica	Agricultura, Cuidado del Hogar, Independiente, Pensionada	Agricultura (82), Hogar (52), Independiente (4), Pensionada (2)
Años de ocupación	Datos expresados en rango	La mayoría entre 11 y 20 años (38 casos)
Mejoras en el predio	Sí / No	Sí: 138 — No: 2
Conocimiento del carácter fiscal del predio	Sí / No	No: 136 — Sí: 4
Pago de impuestos	Sí / No	No: 104 — Sí: 36
Disposición a participar en formalización	Sí / No	Sí: 138 — No: 2

Elementos Normativos, Institucionales y Sociales que han Limitado la Formalización de Bienes Fiscales en el Orden Nacional

Fragmentación Normativa y Tensiones del Ordenamiento Jurídico.

La problemática de la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos en Colombia se explica, en primer lugar, por la existencia de un andamiaje jurídico fragmentado y carente de coherencia interna. El marco normativo vigente regula de manera dispersa aspectos relacionados con la propiedad pública, la tenencia de la tierra y la función social del territorio, sin ofrecer una ruta clara y articulada para la regularización de ocupaciones campesinas de larga data.

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 63 que los bienes fiscales son inembargables, imprescriptibles e inalienables, disposición que ha sido interpretada por la jurisprudencia como una prohibición absoluta para su adquisición mediante prescripción adquisitiva, criterio reafirmado por el artículo 674 del Código Civil (Congreso de la República, 1887/1973). Si bien esta prohibición tiene como finalidad la protección del patrimonio público, su aplicación rígida genera una tensión estructural cuando el propio Estado ha tolerado, durante décadas, la ocupación pacífica, continua y productiva de estos bienes por población campesina, sin habilitar mecanismos eficaces de formalización.

La Corte Constitucional ha reconocido esta contradicción institucional, señalando que la actuación inconsistente de la administración vulnera el principio de confianza legítima, particularmente cuando el Estado permite o promueve determinadas conductas y, posteriormente, las desconoce o sanciona, afectando las expectativas razonables de los ciudadanos (Corte Constitucional, Sentencia T-453 de 2018).

Ausencia de una Política Nacional Unificada de Formalización

A la fragmentación normativa se suma la inexistencia de una política pública nacional integral y unificada para la formalización de bienes fiscales rurales. Aunque en los últimos años se han expedido disposiciones relevantes, como el Decreto 523 de 2021 y el artículo 197 de la Ley 2294 de 2023, que habilitan mecanismos específicos de regularización y transferencia gratuita en determinados supuestos, estos instrumentos no configuran un sistema coherente ni garantizan una aplicación homogénea en el territorio nacional.

La falta de un procedimiento claro, estandarizado y vinculante ha derivado en interpretaciones disímiles por parte de las entidades territoriales, generando vacíos normativos, decisiones contradictorias y tratamientos desiguales para los campesinos ocupantes. Tal situación afecta de manera directa la seguridad jurídica y profundiza la incertidumbre sobre las posibilidades reales de acceso a la propiedad formal.

Debilidades Institucionales y Desarticulación Administrativa.

Un tercer conjunto de limitaciones se relaciona con la estructura institucional encargada de la administración y formalización de tierras. Este proceso involucra a múltiples entidades, entre ellas la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, los catastros, los municipios y otras instancias estatales, sin que exista un mecanismo eficaz de coordinación interinstitucional.

La ausencia de articulación se traduce en trámites complejos, demoras prolongadas, duplicidad de funciones y, en muchos casos, paralización de los procesos. La Contraloría General de la República ha advertido que la desarticulación entre catastro y registro constituye

una de las principales causas de inseguridad jurídica rural, pues impide identificar con certeza la naturaleza pública del predio y verificar su disponibilidad para procesos de formalización.

Estas dificultades se intensifican en municipios como Ocaña, Norte de Santander, donde un número significativo de bienes fiscales carece de folio de matrícula inmobiliaria, presenta información catastral desactualizada o no tiene definida su destinación, lo que obstaculiza cualquier intento de regularización territorial con criterios técnicos y jurídicos claros.

Barreras Sociales y Efectos Sobre los Derechos del Campesinado.

Desde una perspectiva social, las limitaciones de la formalización están estrechamente vinculadas con las condiciones históricas del campesinado colombiano. Una proporción significativa de los ocupantes desconoce la naturaleza jurídica de los predios que habitan, como lo evidencian los resultados empíricos de esta investigación. Este desconocimiento no responde a negligencia comunitaria, sino a la ausencia de procesos pedagógicos, información accesible y acompañamiento institucional por parte del Estado.

La inseguridad jurídica derivada de la falta de título de propiedad restringe de manera grave el acceso a crédito, asistencia técnica, programas de desarrollo rural, subsidios de vivienda e inversión productiva, lo que perpetúa dinámicas de pobreza estructural en las zonas rurales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2022). La Corte Constitucional ha sostenido que estas restricciones pueden configurar vulneraciones indirectas de derechos fundamentales como el mínimo vital, la igualdad material y la participación efectiva (Corte Constitucional, Sentencia T-763 de 2015).

Arraigo Campesino y Enfoque Territorial Como Fundamento de la Formalización.

Finalmente, la débil presencia estatal en áreas rurales, la informalidad histórica en la tenencia de la tierra y las condiciones de vulnerabilidad de grupos específicos, como mujeres rurales, víctimas del conflicto armado y personas mayores, profundizan las brechas existentes. En este contexto, el arraigo campesino, expresado en la ocupación prolongada, el trabajo continuo de la tierra y las mejoras materiales realizadas sobre bienes fiscales constituye un hecho social legítimo que no puede ser ignorado por la política pública.

En municipios como Ocaña, Norte de Santander, este arraigo refleja una relación estrecha entre territorio, identidad y subsistencia campesina, lo que exige que los procesos de formalización se construyan desde un enfoque territorial, diferencial y de justicia social, reconociendo las realidades locales como punto de partida para una intervención estatal efectiva y sostenible.

Situación de los Bienes Fiscales Ocupados por los Campesinos en el Área de Estudio

De los datos recopilados se pudo hacer el siguiente análisis donde se muestra que la mayoría de los predios tienen uso de suelo rural y están destinados a actividades institucionales o de servicios públicos, lo que refleja su carácter de bienes públicos vinculados a funciones sociales.

El tratamiento del suelo, se tiene un total de predio urbanos y de zona rural de 250 inmuebles aproximadamente, sin embargo, para efectos del estudio solo se tomaron 140 inmuebles que vienen siendo ocupados en la zona rural, es de precisar que dentro del inventario se excluyeron bienes de uso público en razón a que hacen referencia a centros de recreación, instituciones educativas, zonas de cesión urbana, reservas forestales adjudicadas al municipio.

La grafica confirma que los bienes fiscales fuera de los que antes se mencionaron se encuentran en la zona rural. En cuanto al estado jurídico, la mayoría de los inmuebles figuran como “libres” o “bienes fiscales”, lo que evidencia ausencia de conflictos de dominio, pero también la necesidad de formalización para asegurar su titularidad estatal. Finalmente, la clasificación de los predios (agropecuarios y habitacionales) sugiere una mezcla entre usos productivos y de vivienda, compatibles con procesos de ocupación prolongada y aprovechamiento social del suelo.

Permite observar la distribución de los predios según su clasificación de uso del suelo. El grupo más numeroso corresponde a los predios clasificados como urbanizables, los cuales superan ampliamente las 60 unidades. Este resultado evidencia una alta disponibilidad de terrenos destinados a la expansión urbana o a proyectos futuros de desarrollo urbanístico. De este modo, se refleja una proyección de crecimiento del municipio, posiblemente asociada al aumento de la población, la necesidad de vivienda o la extensión del área construida en zonas actualmente rurales o periurbanas.

En segundo lugar, se encuentran los predios de uso agropecuario, con aproximadamente 34 registros. Aunque la cifra es menor que la de los predios urbanizables, su volumen aún es significativo y sugiere que las actividades rurales, la agricultura y la ganadería siguen desempeñando un papel importante en la estructura económica y territorial del municipio. Esto también puede estar relacionado con prácticas tradicionales de aprovechamiento del suelo, así como con la permanencia de comunidades rurales dedicadas a la producción primaria.

Los predios de uso habitacional representan una cantidad considerablemente menor, cercana a 18 unidades, lo que indica la existencia de viviendas o asentamientos consolidados, aunque dispersos en el territorio. Este patrón es típico de zonas rurales donde la población se

distribuye en núcleos pequeños o viviendas aisladas, sin conformar grandes concentraciones urbanas.

Por su parte, el número de predios clasificados como comerciales es el más bajo, con aproximadamente cinco casos. Esto demuestra que el uso del suelo orientado a actividades de comercio y servicios es todavía limitado, lo cual coincide con las dinámicas propias de los entornos rurales donde la economía se centra en la producción agropecuaria y no en la prestación de servicios comerciales de gran escala.

Figura 1

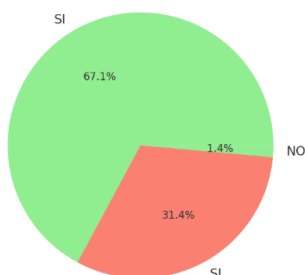
Años de ocupación.



La mayoría de los encuestados lleva más de 10 años ocupando el predio, lo que evidencia una ocupación estable y prolongada. Este tiempo prolongado fortalece la presunción de posesión de buena fe y constituye un factor relevante para procesos de formalización de la propiedad estatal.

Figura 2**Mejoras Realizadas en el Predio.**

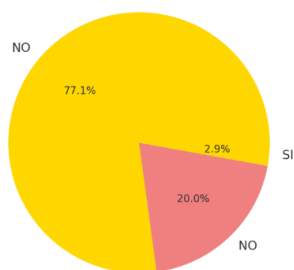
Realización de mejoras en el predio



Casi todos los participantes respondieron que sí han realizado mejoras, lo cual demuestra un arraigo territorial y compromiso económico con el terreno. Este indicador es clave para justificar la inversión social y productiva de los ocupantes, que suele ser reconocida por las políticas de titulación de bienes fiscales.

Figura 3**Conocimiento del Carácter Fiscal del Predio.**

Conocimiento del carácter fiscal del predio

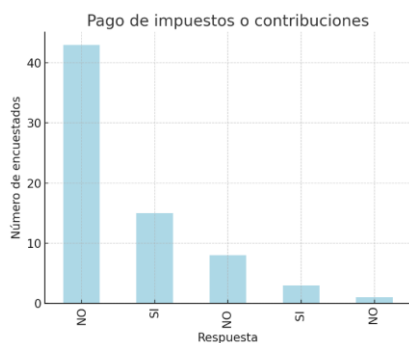


La gráfica muestra que la gran mayoría desconoce que el terreno que habita es un bien fiscal de propiedad estatal. Esto revela una falla en la comunicación institucional y la ausencia de

procesos pedagógicos que informen a las comunidades sobre la titularidad pública del suelo que ocupan.

Figura 4

Pago de Impuestos y Contribuciones.



Predomina la respuesta “No”, lo cual indica que la mayoría no paga impuestos prediales, aunque un porcentaje menor sí lo hace voluntariamente. Este comportamiento refleja tanto la informalidad en la tenencia, como la existencia de actos de buena fe por parte de algunos ocupantes que buscan legitimarse ante la autoridad.

Figura 5

Disposición a Participar.



La aceptación es casi total (100%). Los encuestados muestran alta disposición a participar en programas institucionales de recuperación y formalización de bienes fiscales. Este

resultado es un indicador positivo de gobernabilidad y cooperación social, que facilita la implementación de proyectos de titulación y ordenamiento territorial.

Figura 6.

Practica Territorial.



Los términos más frecuentes en las respuestas relacionadas con los cultivos y el uso del predio permiten identificar patrones de significados comunes y prácticas territoriales compartidas por la comunidad campesina. La alta frecuencia de palabras como “cultivos”, “siembra” y “uso” indica que el trabajo sobre la tierra constituye el eje central de la relación entre las familias y el predio. Esto confirma que la tierra no es concebida como un recurso de ocupación temporal o especulativa, sino como una fuente de sustento alimentario, económico y social. La actividad agrícola aparece como práctica constante y cotidiana, lo que valida la importancia de la tierra para la reproducción de la vida comunitaria.

Asimismo, la presencia recurrente de términos como “casa”, “habitacional” y “habitación” demuestra que el predio cumple una función residencial además de productiva. No se trata únicamente de parcelas de cultivo, sino de espacios donde se desarrollan proyectos de vida familiar. Esto refuerza el concepto de arraigo territorial, entendido como la vinculación emocional, histórica y material entre las personas y el territorio. Esta doble función, vivir y

producir, constituye uno de los argumentos más sólidos en favor de procesos de formalización con enfoque social, pues la tierra no se percibe únicamente como un activo, sino como parte de la identidad campesina.

Por otro lado, la aparición de palabras como “mejoras” evidencia que las familias han invertido recursos, tiempo y trabajo en el acondicionamiento del predio. La construcción de cercas, viviendas, siembras permanentes y adecuaciones para la producción sugieren un proceso de consolidación progresiva del territorio. Estas inversiones son manifestaciones materiales de un derecho construido en la práctica, el cual suele reconocerse en los marcos normativos de formalización de bienes fiscales cuando existe buena fe, antigüedad en la ocupación y uso socialmente productivo.

En conjunto, la gráfica revela que la comunidad ha configurado una relación profunda con el territorio, donde la tierra es simultáneamente hogar, sustento y memoria. Este hallazgo sustenta la necesidad de impulsar políticas de formalización rural que reconozcan no solo la situación jurídica del suelo, sino también las dimensiones culturales, sociales y económicas que definen la vida campesina. De este modo, la formalización se convierte en un instrumento de justicia territorial y desarrollo rural equitativo, fortaleciendo el vínculo de confianza entre el

Figura 7



La distribución revela que la agricultura es la actividad económica predominante en la comunidad, lo que permite afirmar que el territorio ocupado no solo es espacio de residencia, sino fundamentalmente un territorio productivo. La tierra representa el principal medio de subsistencia familiar y comunitaria, orientado en su mayoría a cultivos para autoconsumo y comercialización a pequeña escala. Esto refuerza la idea de que la relación entre las familias y el predio es una relación de trabajo y continuidad histórica, más que de mera ocupación física.

En segundo lugar, aparece el cuidado del hogar, una actividad también asociada al sostenimiento familiar y comunitario. Su presencia destaca la centralidad del rol reproductivo y doméstico en la economía rural, indicando que la unidad productiva del predio no puede comprenderse sin reconocer el papel de las mujeres en el mantenimiento del hogar, preparación de alimentos, cuidado de menores y administración cotidiana. Esta dimensión es clave para el diseño de programas de formalización con enfoque de género.

Las categorías independiente y pensionada aparecen en menor medida, lo que confirma un tejido económico predominantemente campesino y familiar, con baja presencia de actividades asalariadas o desvinculadas de la tierra.

Lineamientos de una Política Pública Para la Titulación de Predios Fiscales Ocupados Pacíficamente por Campesinos, con Enfoque Diferencial

Identificación del Problema Público.

El análisis realizado sobre la ocupación, uso y percepción de los predios identificados como bienes fiscales rurales en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, muestra una comunidad con arraigo territorial sólido y una relación estrecha con la tierra que habita. La mayor parte de los encuestados lleva entre once y veinte años ocupando los predios, lo que evidencia una ocupación prolongada y estable. Este dato resulta clave, pues el tiempo de permanencia es un indicador reconocido para la identificación de posesiones de buena fe, especialmente en contextos rurales donde la tenencia informal se ha consolidado como práctica histórica en ausencia de procesos de formalización estatal efectivos.

Asimismo, prácticamente todas las familias han realizado mejoras en los predios, tales como cultivos, construcciones, cercas y sistemas de riego. Estas inversiones económicas y laborales demuestran que la ocupación no es accidental ni transitoria, sino que está vinculada a proyectos de vida, producción y organización comunitaria. El suelo, en este caso, no se concibe como un bien para especulación sino como un medio de subsistencia y sustento social.

Sin embargo, la mayoría de los encuestados desconoce que el predio que habita es un bien fiscal de propiedad del Estado. Esta situación expresa un vacío institucional en materia de información y acompañamiento. La informalidad observada no surge de la negativa al reconocimiento del Estado, sino de la ausencia de mecanismos claros, accesibles y continuos de comunicación, orientación y seguimiento institucional. Aun así, un número considerable de familias ha asumido obligaciones tributarias relacionadas con los predios, lo que refleja la búsqueda de legitimidad, incluso sin contar con título formal de propiedad.

Un hallazgo de especial relevancia es la disposición casi total de la comunidad para participar en programas de formalización y recuperación de bienes fiscales liderados por autoridades como las alcaldías y la Agencia Nacional de Tierras. La comunidad está abierta a transitar hacia esquemas legales de tenencia, siempre que estos se desarrollen con acompañamiento real, transparencia administrativa y reconocimiento de las condiciones históricas y sociales que han configurado la ocupación del territorio.

A partir de estos hallazgos, se evidencia la pertinencia y necesidad de diseñar lineamientos de una política pública de formalización de bienes fiscales rurales que sea escalable a nivel nacional, iniciando con proyectos piloto en territorios como el analizado. Esta política debe incorporar un sistema de monitoreo y evaluación que mida su impacto en términos de incremento de la seguridad jurídica, reducción de conflictos por el uso y apropiación del suelo, mejor acceso a programas institucionales y fortalecimiento de la relación entre Estado y comunidades rurales.

De esta manera, la formalización no se limita a la entrega de títulos, sino que se convierte en un instrumento estratégico para la construcción de la ciudadanía rural, la mejora de las condiciones de vida campesinas, el desarrollo económico territorial y el fortalecimiento de la presencia estatal. Formalizar es también reconocer la historia de permanencia y trabajo sobre la tierra, integrar a las comunidades en la planificación territorial y promover un desarrollo rural equitativo, sostenible y participativo.

A través del análisis también se evidencian tensiones importantes. La primera surge entre el deber del Estado de proteger los bienes fiscales y la expectativa legítima de los ocupantes, que han construido allí su vida durante años. Otra tensión aparece entre la normativa dispersa y la realidad territorial: mientras la ley es compleja, técnica y poco uniforme, la vida en el territorio

exige procedimientos simples, asesoría permanente y respuestas oportunas. Además, se observa un contraste marcado entre la ausencia estatal y las iniciativas individuales, mientras las familias invierten, producen y sostienen el territorio, las instituciones no han ofrecido rutas de formalización clara ni acompañamientos sistemáticos.

Al integrar todos estos elementos, es posible afirmar que la tierra cumple un papel esencial que va más allá de su valor económico. Para las familias encuestadas, la tierra es hogar, sustento y memoria. No es únicamente un espacio físico, sino un componente central de su identidad campesina. Por ello, cualquier propuesta de formalización debe reconocer esta dimensión cultural y social, considerando que la ocupación prolongada, las mejoras realizadas y la actividad productiva constituyen elementos suficientes para justificar una intervención estatal que atienda el principio de confianza legítima y garantice seguridad jurídica.

La investigación muestra que la ocupación de bienes fiscales en Ocaña es un fenómeno profundamente arraigado y socialmente legítimo, que refleja tanto la vitalidad del campesinado como las falencias institucionales del Estado. La comunidad ha demostrado voluntad de formalizar, pero requiere rutas claras, sencillas y acompañadas. El reto, por tanto, no está en convencer a los ocupantes, sino en que las entidades estatales construyan una política pública coherente, operativa y articulada, capaz de superar la informalidad que ellas mismas han permitido y, en muchos casos, producido. La necesidad de lineamientos de una política pública de formalización que integre estos hallazgos podría convertirse en una herramienta efectiva para cerrar brechas históricas, fortalecer la seguridad jurídica y consolidar un desarrollo rural más equitativo y sostenible.

Objetivo General.

Implementar un programa nacional de titulación de predios fiscales con enfoque territorial y diferencial que permita garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, facilitar el acceso equitativo a la propiedad rural y promover el desarrollo rural sostenible de las comunidades campesinas.

Objetivos Específicos

Identificar y caracterizar los predios fiscales ocupados pacíficamente por comunidades campesinas en el territorio nacional, con el fin de establecer su situación jurídica, social y productiva.

Diseñar mecanismos jurídicos y administrativos que faciliten los procesos de titulación de predios fiscales, garantizando seguridad jurídica en la tenencia de la tierra para los ocupantes de buena fe.

Fortalecer la articulación institucional entre las entidades responsables de la gestión de tierras, con el propósito de mejorar la coordinación en los procesos de identificación, formalización y registro de predios fiscales.

Incorporar un enfoque territorial y diferencial en los procesos de titulación, priorizando a poblaciones vulnerables como mujeres rurales, víctimas del conflicto armado y comunidades campesinas en condición de pobreza.

Promover la integración de los predios titulados a programas de desarrollo rural, acceso al crédito, asistencia técnica y fortalecimiento productivo que contribuyan al desarrollo rural sostenible.

Líneas de Acción de la Política Pública Para la Formalización de Bienes Fiscales con Ocupación Pacífica Prolongada.

La formulación de una política pública orientada a la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos requiere estructurarse a partir de áreas temáticas que permitan abordar de manera integral la complejidad del problema público identificado. La informalidad en la tenencia de la tierra no responde únicamente a vacíos jurídicos, sino también a limitaciones institucionales, debilidades en la gestión de información territorial y a procesos históricos de ocupación rural que han configurado dinámicas sociales específicas en los territorios, como ya antes fue expuesto.

Bajo ese contexto, las siguientes líneas de acción constituyen los ejes estratégicos que orientan la implementación de la política pública propuesta.

Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial

Una de las principales limitaciones identificadas en la investigación es la ausencia de información clara y actualizada sobre la situación jurídica y territorial de los predios rurales. En muchos municipios, incluida la región objeto de estudio, no existe un inventario completo de bienes fiscales ni una adecuada articulación entre la información catastral y registral.

Por esta razón, una primera línea de acción debe orientarse al fortalecimiento de los sistemas de información territorial, mediante la consolidación de un inventario actualizado de bienes fiscales rurales que permita identificar su ubicación, estado jurídico y condiciones de ocupación. Este proceso requiere integrar bases de datos provenientes del catastro, del registro de instrumentos públicos y de las entidades territoriales, de manera que se logre construir una base de información confiable que sirva de soporte para la toma de decisiones.

Asimismo, esta línea de acción debe articularse con los procesos de implementación del catastro multipropósito y con las estrategias de barrido predial que buscan mejorar la información sobre la propiedad rural. La disponibilidad de información precisa sobre los predios constituye un requisito fundamental para avanzar en los procesos de formalización y garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra.

Fortalecimiento Institucional y Gobernanza

La segunda línea de acción se orienta al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades responsables de la gestión de tierras. La investigación evidenció que una de las principales barreras para la formalización de bienes fiscales es la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de la administración predial.

Entidades como la Agencia Nacional de Tierras, los gobiernos locales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro desempeñan funciones complementarias en los procesos de formalización. Sin embargo, la ausencia de mecanismos de coordinación efectivos ha generado retrasos administrativos y dificultades en la implementación de las políticas de titulación.

En este sentido, la política pública debe promover la creación de espacios permanentes de articulación interinstitucional que permitan coordinar acciones, compartir información y definir criterios técnicos comunes para la formalización de predios fiscales. De igual manera, resulta necesario fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de los gobiernos locales, particularmente en el área rural que cuentan con limitados recursos institucionales para gestionar procesos de formalización predial.

Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización

Otra línea de acción fundamental consiste en la simplificación de los procedimientos administrativos asociados a la formalización de predios fiscales. Los procesos actuales suelen caracterizarse por una alta complejidad normativa y por la existencia de múltiples trámites que deben realizarse ante diferentes entidades públicas.

Esta situación genera costos administrativos elevados y largos tiempos de espera para los campesinos que buscan formalizar sus predios, lo cual desincentiva la participación en los programas de titulación. Por ello, la política pública debe promover la adopción de procedimientos administrativos más claros, ágiles y accesibles para la población rural.

La simplificación de trámites puede lograrse mediante la implementación de ventanillas únicas de formalización de tierras, la estandarización de los procesos administrativos y la reducción de requisitos innecesarios que dificultan el acceso a la titulación. De esta manera, se busca garantizar que los procesos de formalización respondan a los principios de eficiencia, transparencia y accesibilidad administrativa.

Enfoque Territorial, Participación e Inclusión Social

La formalización de la propiedad rural no puede entenderse únicamente como un procedimiento jurídico o administrativo. En muchos casos, los procesos de ocupación de tierras han estado vinculados a dinámicas sociales de poblamiento rural, migración campesina y construcción de economías locales basadas en la agricultura familiar.

Por esta razón, la política pública debe incorporar un enfoque territorial que reconozca las particularidades sociales, económicas y culturales de cada región. En este sentido, resulta fundamental promover la participación de las comunidades rurales en los procesos de identificación, caracterización y formalización de los predios.

Los espacios de participación comunitaria permiten validar la información territorial, identificar conflictos de uso del suelo y fortalecer la legitimidad social de los procesos de titulación. Además, facilitan el reconocimiento del arraigo territorial de los campesinos que han ocupado predios fiscales durante largos periodos y que han contribuido al desarrollo productivo de estos territorios.

Ahora bien, una política pública de formalización de bienes fiscales debe reconocer que el acceso a la tierra ha estado marcado por profundas desigualdades sociales. Históricamente, ciertos grupos poblacionales han enfrentado mayores barreras para acceder a la propiedad rural, entre ellos las mujeres campesinas, las víctimas del conflicto armado y las comunidades rurales en situación de pobreza.

En consecuencia, la política pública debe incorporar un enfoque diferencial que permita priorizar la atención de estos grupos poblacionales en los procesos de formalización de tierras. Este enfoque no solo responde a criterios de equidad social, sino también a mandatos constitucionales relacionados con la garantía de igualdad material y la reparación histórica de poblaciones vulnerables.

La incorporación de este enfoque implica diseñar mecanismos específicos de acceso a la titulación que reconozcan las condiciones particulares de estas poblaciones, así como promover programas de acompañamiento jurídico y técnico que faciliten su participación en los procesos de formalización.

Articulación Entre Formalización de la Tierra y Desarrollo Rural Sostenible

Finalmente, la última línea de acción busca vincular los procesos de formalización de predios fiscales con estrategias de desarrollo rural sostenible. La entrega de títulos de propiedad

constituye un paso importante para garantizar la seguridad jurídica sobre la tierra, pero por sí sola no garantiza mejoras en las condiciones de vida de las comunidades campesinas.

Por esta razón, la política pública debe promover la articulación entre la formalización de la propiedad rural y los programas de desarrollo productivo, acceso al crédito, asistencia técnica agropecuaria y fortalecimiento de la infraestructura rural.

Esta articulación permitirá que los predios formalizados se integren a procesos de desarrollo económico local, generando mayores oportunidades de producción, comercialización y acceso a mercados para las comunidades rurales.

De esta manera, la formalización de la tierra deja de ser únicamente un procedimiento jurídico y se convierte en un instrumento estratégico para promover el desarrollo rural sostenible y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones campesinas.

Estrategias Para la Implementación de las Líneas de Acción

La construcción de una política pública orientada a la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos requiere ir más allá de la simple definición de objetivos. Es necesario establecer líneas estrategias que permitan traducir las líneas de acción en procesos concretos de intervención territorial, reconociendo tanto las capacidades institucionales existentes como las dinámicas sociales que caracterizan el mundo rural.

Las estrategias que se proponen a continuación buscan ofrecer orientaciones prácticas para avanzar en la formalización de predios fiscales, promoviendo al mismo tiempo la seguridad jurídica, la inclusión social y el desarrollo rural sostenible.

Para la Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial.

Integración de Sistemas de Información Catastral, Registral y Territorial. Una de las condiciones básicas para avanzar en los procesos de formalización de la propiedad rural es contar

con información clara y confiable sobre la situación jurídica y territorial de los predios. En muchos municipios rurales, la información disponible sobre bienes fiscales se encuentra fragmentada entre diferentes instituciones o simplemente no existe de manera sistematizada.

Por esta razón, una estrategia central de la política pública debe orientarse a la consolidación de sistemas de información predial que integren la información catastral, registral y administrativa disponible. Este proceso no solo permitirá identificar con mayor precisión los bienes fiscales susceptibles de formalización, sino que también facilitará la toma de decisiones por parte de las autoridades responsables de la gestión de tierras.

Actualización Participativa de la Información Predial. Esta estrategia consiste en que la actualización de esta información debe realizarse mediante procesos de trabajo territorial que incluyan la participación de las comunidades rurales. Los campesinos que habitan estos territorios poseen un conocimiento detallado sobre la ocupación histórica de los predios, lo que puede contribuir significativamente a la validación de la información institucional.

Para el Fortalecimiento Institucional y Gobernanza

Creación de Mecanismos de Coordinación Interinstitucional. La experiencia en la gestión de tierras ha demostrado que uno de los principales obstáculos para la formalización de la propiedad rural radica en la dispersión de competencias entre diferentes entidades del Estado. Cada institución posee funciones específicas en la administración del territorio, pero la falta de mecanismos de coordinación efectivos ha generado duplicidad de esfuerzos y retrasos en los procesos de titulación.

En este sentido, la política pública debe promover la creación de espacios permanentes de articulación institucional que permitan coordinar las acciones relacionadas con la formalización de predios fiscales. Estos espacios podrían materializarse en mesas técnicas de trabajo en las que

participen la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades municipales, las entidades catastrales y las oficinas de registro de instrumentos públicos.

Fortalecimiento de Capacidades Técnicas en Entidades Territoriales. Esta estrategia consiste en que más que crear nuevas estructuras administrativas, se trata de fortalecer la cooperación entre instituciones que ya tienen responsabilidades en la gestión predial. La coordinación institucional permitirá reducir tiempos administrativos, mejorar el flujo de información y ofrecer respuestas más eficaces a las comunidades rurales.

Para el Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización

Estandarización de Procedimientos Administrativos. Otra estrategia fundamental consiste en revisar y simplificar los procedimientos administrativos asociados a la formalización de bienes fiscales. En muchos casos, los procesos de titulación implican una serie de trámites complejos que resultan difíciles de comprender para los campesinos y que, además, suelen implicar desplazamientos a centros urbanos o costos económicos elevados.

Descentralización y Acercamiento de los Servicios de Formalización a las Comunidades Rurales. Una política pública orientada a la inclusión rural debe buscar mecanismos que faciliten el acceso de los campesinos a los procesos de formalización. Esto implica simplificar los requisitos administrativos, estandarizar los procedimientos de titulación y, en la medida de lo posible, acercar los servicios institucionales a las comunidades rurales.

La implementación de jornadas territoriales de formalización, brigadas jurídicas rurales o ventanillas únicas de atención pueden convertirse en herramientas efectivas para reducir las barreras de acceso a la titulación. De esta manera, el proceso de formalización deja de ser un trámite distante y se convierte en una acción institucional cercana a las comunidades.

Para el Enfoque Territorial, Participación e Inclusión Social

Promoción de la Participación Comunitaria en los Procesos de Formalización. La formalización de la propiedad rural no debe concebirse únicamente como un procedimiento administrativo. En muchos territorios, la ocupación de la tierra responde a procesos históricos de poblamiento y construcción social del territorio que han sido liderados por comunidades campesinas. Reconocer esta dimensión social implica promover la participación de las comunidades en los procesos de formalización. Los campesinos no deben ser vistos únicamente como beneficiarios de la política pública, sino como actores clave en la identificación, validación y gestión de la información territorial.

Implementación de un enfoque diferencial, priorizando poblaciones vulnerables. Una política pública de formalización de tierras debe reconocer que las condiciones de acceso a la propiedad rural no son iguales para todos los grupos sociales. Históricamente, poblaciones como las mujeres rurales, las víctimas del conflicto armado y los hogares campesinos en situación de pobreza han enfrentado mayores dificultades para acceder a la tierra. Por esta razón, la política pública debe incorporar un enfoque territorial y diferencial que permita reconocer las particularidades de cada región y las desigualdades sociales existentes en el campo colombiano.

Este enfoque implica priorizar a las poblaciones más vulnerables en los procesos de formalización, pero también reconocer las particularidades culturales, económicas y sociales de cada territorio. En regiones como Norte de Santander, por ejemplo, la ocupación de bienes fiscales está profundamente relacionada con procesos históricos de migración campesina, colonización agrícola y construcción de economías rurales.

Comprender estas dinámicas territoriales permite diseñar políticas públicas más sensibles a la realidad del campo colombiano y evita que los procesos de formalización se conviertan en simples ejercicios administrativos desconectados del territorio.

Para la Articulación Entre Formalización de la Tierra y Desarrollo Rural Sostenible

Articulación con Programas Productivos y de Acceso a Crédito. Finalmente, una estrategia fundamental consiste en vincular los procesos de formalización de la propiedad rural con programas de desarrollo productivo y fortalecimiento de la economía campesina. La titulación de la tierra representa un paso importante para garantizar la seguridad jurídica, pero por sí sola no resuelve los problemas estructurales que enfrentan las comunidades rurales.

Muchos campesinos titulados continúan enfrentando dificultades para acceder a créditos, asistencia técnica o mercados para sus productos. Por esta razón, la política pública debe promover una articulación efectiva entre los programas de formalización de tierras y las estrategias de desarrollo rural implementadas por el Estado. Esto incluye facilitar el acceso al crédito agrícola, promover proyectos productivos sostenibles y fortalecer las capacidades organizativas de las comunidades campesinas.

De esta manera, la formalización de la propiedad rural se convierte no solo en un mecanismo de reconocimiento jurídico, sino también en una herramienta para mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales y promover un desarrollo territorial más equitativo.

Acompañamiento Posterior a la Formalización, Orientado al Fortalecimiento Socioeconómico. El acompañamiento posterior a la formalización constituye una estrategia fundamental para garantizar que la titulación de la propiedad rural trascienda su dimensión jurídica y se convierta en un instrumento efectivo de transformación socioeconómica. En efecto,

la entrega de títulos de propiedad, aunque esencial para la seguridad jurídica, no asegura por sí misma mejoras en las condiciones de vida de las comunidades campesinas, quienes continúan enfrentando limitaciones estructurales en el acceso a crédito, asistencia técnica, mercados y servicios básicos.

En este sentido, el acompañamiento posterior debe concebirse como un proceso integral y sostenido en el tiempo, orientado a fortalecer las capacidades productivas, organizativas y económicas de los beneficiarios de la formalización. Esta estrategia implica la articulación de la política de formalización de tierras con programas de desarrollo rural, de tal manera que los predios formalizados puedan integrarse de manera efectiva a dinámicas productivas sostenibles.

Esquema de Gobernanza y Actores de la Política Pública

La implementación de una política pública orientada a la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos requiere algo más que normas o procedimientos administrativos. En realidad, su éxito depende en gran medida de la manera en que las instituciones logren coordinarse entre sí y, sobre todo, de la capacidad de incorporar a los actores territoriales que históricamente han estado vinculados al uso y ocupación de la tierra.

En este sentido, el esquema de gobernanza propuesto parte de reconocer que la formalización de la propiedad rural es un proceso profundamente territorial. La tierra no es únicamente un bien jurídico; es también un espacio de vida, de producción y de construcción social para las comunidades campesinas. Por esta razón, la política pública debe construirse sobre un modelo de gobernanza que combine liderazgo institucional, coordinación interinstitucional y participación comunitaria.

Liderazgo Institucional

En primer lugar, la política pública debe contar con un liderazgo institucional claro que permita orientar y coordinar las acciones relacionadas con la formalización de predios fiscales. En el contexto colombiano, esta función recae principalmente en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), entidad encargada de ejecutar la política de acceso a tierras y de administrar los bienes baldíos y fiscales del Estado.

La ANT no solo debe asumir un papel operativo en los procesos de titulación, sino también un rol estratégico en la articulación de las diferentes instituciones involucradas en la gestión predial. Esto implica liderar procesos de planificación territorial, coordinar el intercambio de información entre entidades y promover mecanismos que permitan agilizar los procedimientos de formalización.

Sin embargo, el liderazgo institucional no puede entenderse de manera centralizada. En territorios rurales como el municipio de Ocaña, el papel de los gobiernos locales resulta fundamental para acercar las políticas públicas a las realidades del territorio.

Rol de las Entidades Territoriales

Las alcaldías municipales desempeñan un papel clave en la implementación de los procesos de formalización de predios fiscales, ya que son las instituciones que tienen un contacto más directo con las comunidades rurales. En muchos casos, las administraciones municipales son las primeras en conocer las dinámicas de ocupación de la tierra, las necesidades de los campesinos y los conflictos territoriales existentes. Por esta razón, su participación resulta esencial en la identificación de predios fiscales ocupados, la recopilación de información territorial y la promoción de procesos participativos con las comunidades.

Asimismo, las entidades territoriales pueden desempeñar un papel importante en la articulación de los procesos de formalización con los planes de desarrollo municipal y las estrategias de ordenamiento territorial.

Entidades Técnicas de Apoyo

Además del liderazgo institucional y del rol de los gobiernos locales, la política pública requiere el apoyo de entidades técnicas que cumplen funciones específicas en la gestión de la información territorial. Entre estas entidades se destaca el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), responsable de la gestión catastral y de la actualización de la información sobre los predios rurales.

La Superintendencia de Notariado y Registro, encargada de garantizar la seguridad jurídica de los derechos de propiedad mediante el registro de los actos administrativos de titulación. Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la consolidación de la información predial y en la formalización jurídica de los derechos de propiedad. No obstante, su trabajo requiere una coordinación efectiva con las entidades responsables de la política de tierras para evitar duplicidades y retrasos en los procesos administrativos.

Participación de las Comunidades Rurales

Un elemento central del esquema de gobernanza propuesto es el reconocimiento del papel de las comunidades campesinas como actores activos en los procesos de formalización de la propiedad rural, durante décadas, los campesinos han ocupado y trabajado tierras fiscales en diferentes regiones del país, construyendo economías rurales basadas en la agricultura familiar. En muchos casos, estas ocupaciones han permitido el desarrollo productivo de territorios que anteriormente se encontraban subutilizados.

Por esta razón, la política pública debe promover mecanismos que permitan la participación de las comunidades en las diferentes etapas del proceso de formalización. Esto incluye su participación en la identificación de predios ocupados, la validación de la información territorial y la construcción de acuerdos comunitarios que faciliten la titulación.

La participación de actores sociales como juntas de acción comunal, asociaciones campesinas y organizaciones rurales contribuye a fortalecer la legitimidad social de la política pública y permite construir procesos de formalización más transparentes y participativos.

Espacios de Coordinación y Gobernanza Territorial

Para que la articulación entre estos actores sea efectiva, resulta necesario crear espacios de coordinación institucional y territorial que permitan la toma de decisiones conjuntas. En este sentido, se propone la creación de mesas territoriales de formalización de tierras, en las cuales participen representantes de la Agencia Nacional de Tierras, las autoridades municipales, las entidades técnicas y las organizaciones campesinas.

Estos espacios pueden cumplir varias funciones importantes como facilitar el intercambio de información entre instituciones; coordinar las acciones relacionadas con la identificación y formalización de predios fiscales; resolver conflictos territoriales asociados a la ocupación de la tierra; promover procesos participativos con las comunidades rurales.

Más que convertirse en nuevas estructuras burocráticas, estas mesas deben funcionar como espacios de diálogo y coordinación que permitan fortalecer la gobernanza territorial en los procesos de formalización de la propiedad rural.

Plan de Acción Para la Implementación de la Política Pública.

La formulación de lineamientos de política pública solo adquiere sentido cuando se traducen en acciones concretas que permitan transformar la realidad del territorio. En el caso de

la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos, el plan de acción debe reconocer tanto las capacidades institucionales existentes como las limitaciones administrativas y financieras que suelen enfrentar los municipios rurales.

Por esta razón, el plan de acción propuesto se concibe como una hoja de ruta gradual que articula esfuerzos entre el nivel nacional, departamental y municipal, con el propósito de avanzar progresivamente en la identificación, formalización y consolidación de derechos de propiedad sobre predios fiscales ocupados por comunidades campesinas.

Acciones Para la Gestión Integral de la Información Territorial y Ordenamiento Predial

Consolidación de Inventarios Actualizados de Bienes Fiscales. La consolidación de inventarios actualizados de bienes fiscales constituye un paso fundamental para el adecuado desarrollo de los procesos de formalización de la propiedad rural. Esta acción implica la identificación, clasificación y sistematización de los predios fiscales existentes, permitiendo establecer con claridad su ubicación, estado jurídico, uso actual y condiciones de ocupación. Contar con un inventario confiable facilita la toma de decisiones por parte de las entidades responsables y permite priorizar aquellos predios que cumplen con las condiciones para su formalización, contribuyendo así a una gestión más eficiente y transparente del territorio.

Integración de Bases de Datos Catastrales y Registrales. La integración de las bases de datos catastrales y registrales es una acción clave para superar la fragmentación de la información predial que históricamente ha limitado los procesos de formalización. Este proceso busca articular la información proveniente del catastro, que describe las características físicas y económicas de los predios, con la información registral, que da cuenta de su situación jurídica. La interoperabilidad entre estos sistemas permite construir una base de datos unificada y

confiable, reduciendo inconsistencias, evitando duplicidades y fortaleciendo la seguridad jurídica en la administración de la propiedad rural.

Implementación de Procesos de Levantamiento Predial en Campo. La implementación de procesos de levantamiento predial en campo permite recopilar información directa y actualizada sobre las condiciones físicas, jurídicas y sociales de los predios rurales. Esta acción implica la identificación de linderos, la georreferenciación de los terrenos y la verificación de su uso y ocupación, mediante el trabajo de equipos técnicos en el territorio. Asimismo, el levantamiento en campo facilita la contrastación de la información institucional con la realidad territorial, lo cual resulta fundamental para garantizar la precisión de los datos y la viabilidad de los procesos de formalización.

Validación Comunitaria de la Información Territorial. La validación comunitaria de la información territorial se configura como un mecanismo esencial para fortalecer la legitimidad y la calidad de los procesos de formalización. A través de la participación de las comunidades rurales, es posible contrastar y complementar la información recolectada, incorporando el conocimiento local sobre la ocupación histórica de los predios y las dinámicas territoriales. Este proceso no solo permite identificar posibles conflictos o inconsistencias en la información, sino que también promueve la construcción de acuerdos y el reconocimiento del arraigo territorial de los campesinos, contribuyendo a una implementación más inclusiva y sostenible de la política pública.

Determinación Jurídica del Predio y Definición de la Ruta Aplicable.

Caracterización Sociojurídica y Fortalecimiento Técnico Institucional. Una vez identificados los predios fiscales susceptibles de formalización, el siguiente paso consiste en desarrollar una caracterización detallada de las personas que ocupan estos territorios,

fortaleciendo las capacidades técnicas de las entidades responsables para la recolección y análisis de información. Este proceso no solo permite comprender la situación jurídica del predio, sino también las condiciones sociales, económicas y productivas de los ocupantes. En muchos casos, los campesinos han desarrollado actividades durante años, consolidando mejoras que contribuyen al desarrollo territorial, lo que exige equipos técnicos capacitados y metodologías estandarizadas para su adecuada valoración.

Determinación Jurídica del Predio y Unificación de Criterios Institucionales. Esta fase debe centrarse en la determinación jurídica del predio y la definición de la ruta aplicable, bajo criterios técnicos unificados entre las entidades competentes. Dependiendo de la naturaleza del bien fiscal, podrán aplicarse distintos mecanismos: la transferencia gratuita en bienes fiscales municipales destinados a vivienda campesina (artículo 197 de la Ley 2294 de 2023), la adjudicación directa por parte de la Agencia Nacional de Tierras en el caso de bienes del orden nacional, o la reversión de bienes con destinaciones inactivas conforme al principio de función social de la propiedad (artículo 58 constitucional). La estandarización de estos criterios fortalece la seguridad jurídica y reduce la discrecionalidad administrativa.

Emisión de conceptos jurídicos y fortalecimiento de capacidades administrativas. En todos los casos, la autoridad administrativa debe emitir un concepto jurídico motivado que analice la buena fe del ocupante, las mejoras realizadas y la antigüedad de la ocupación, conforme a la jurisprudencia agraria y de tierras (Consejo de Estado, Radicado 4876 de 2014). Para ello, resulta fundamental fortalecer las capacidades jurídicas y administrativas de las entidades territoriales, garantizando la adecuada interpretación normativa y la correcta aplicación de los procedimientos. Este proceso se apoya en visitas técnicas interdisciplinarias, el

levantamiento de información socioeconómica y la verificación de la ocupación pacífica prolongada.

Coordinación interinstitucional y gestión operativa del proceso. Las acciones en esta etapa requieren una articulación efectiva entre la Agencia Nacional de Tierras, las alcaldías municipales y los equipos técnicos territoriales, promoviendo esquemas de coordinación interinstitucional que permitan optimizar recursos, evitar duplicidades y garantizar una implementación eficiente. La consolidación de estos mecanismos de coordinación fortalece la gobernanza del proceso de formalización y mejora la capacidad de respuesta institucional en el territorio.

Planificación, financiación y sostenibilidad institucional. Esta fase se desarrolla en el corto y mediano plazo, proyectándose entre el primer y segundo año de implementación, lo que exige una adecuada planificación institucional y asignación de recursos. Las fuentes de financiación incluyen programas nacionales de formalización de tierras, cooperación internacional y recursos del Sistema General de Regalías orientados al desarrollo rural. El fortalecimiento institucional en esta etapa permite garantizar la sostenibilidad del proceso y asegurar que la identificación de predios y ocupantes se traduzca en decisiones jurídicas sólidas, facilitando el avance hacia la formalización efectiva.

Acciones Para el Acceso Eficiente a los Procesos de Formalización

Implementación de Ventanillas Únicas de Formalización. La tercera fase consiste en el procedimiento administrativo de formalización, el cual incluye la apertura del expediente del predio, la realización de la visita técnica interdisciplinaria, la elaboración del concepto jurídico y la expedición del acto administrativo de adjudicación o transferencia. Este procedimiento debe estructurarse bajo criterios de claridad, accesibilidad y eficiencia, en concordancia con el

principio de eficacia administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución. En este sentido, resulta fundamental la implementación de ventanillas únicas de formalización, que permitan centralizar los trámites, reducir la dispersión institucional y facilitar el acceso de los campesinos a los servicios del Estado en un solo punto de atención.

Simpleficacion de Requisitos Administrativos. De manera complementaria, esta fase requiere la simplificación de requisitos administrativos, mediante la estandarización de procedimientos y la eliminación de barreras innecesarias que dificultan el acceso a la formalización. Esto implica revisar los trámites existentes, reducir tiempos de respuesta y adoptar mecanismos más ágiles que se ajusten a las condiciones de la población rural. Asimismo, la digitalización de trámites se convierte en una herramienta clave para optimizar la gestión administrativa, mejorar la trazabilidad de los procesos y garantizar mayor transparencia en la actuación institucional.

Desarrollo de Brigadas Jurídicas. En el marco del enfoque territorial recomendado por la Corte Constitucional (Sentencia T-498 de 2016), se hace necesario acercar la institucionalidad a las comunidades rurales mediante el desarrollo de brigadas jurídicas rurales, las cuales permiten llevar los servicios de formalización directamente a los territorios. Estas brigadas facilitan la recolección de información, la orientación jurídica a los campesinos y la gestión de trámites sin necesidad de desplazamientos a centros urbanos, contribuyendo así a reducir las brechas de acceso y a fortalecer la inclusión en los procesos de titulación.

Digitalización de Tramites. La formalización debe culminar con el registro del acto administrativo en la Oficina de Instrumentos Públicos, asegurando su inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria y garantizando la plena seguridad jurídica sobre el predio. Para ello, se requiere la participación coordinada de diversas instituciones responsables de la gestión de la

propiedad rural. En particular, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) lidera los procesos de formalización, mientras que la Superintendencia de Notariado y Registro garantiza la inscripción de los actos administrativos. A nivel territorial, las alcaldías municipales cumplen un papel clave en la identificación de predios, el acompañamiento a las comunidades y la articulación de las acciones institucionales.

En términos temporales, esta fase se proyecta en un horizonte de mediano plazo, estimado entre el segundo y el tercer año de implementación de la política pública. En cuanto a los recursos financieros, su ejecución podrá apoyarse en el presupuesto nacional destinado a la política de tierras, así como en programas de formalización, fortalecimiento institucional, desarrollo rural y cooperación interinstitucional. La culminación de esta etapa se materializa con la expedición del título de propiedad a favor del ocupante que cumpla los requisitos establecidos, permitiendo su acceso a programas de crédito, asistencia técnica y desarrollo productivo, en el marco de una política pública orientada a la equidad y el desarrollo rural sostenible.

Acciones Para el Enfoque Territorial e Inclusión Social

Una cuarta fase incorpora el enfoque diferencial como elemento central de la propuesta de política pública, orientado a garantizar una implementación equitativa y contextualizada de los procesos de formalización. En este sentido, se prioriza la atención a mujeres rurales, en concordancia con el enfoque de género desarrollado en la Sentencia T-098 de 2018, así como a víctimas del conflicto armado (Ley 1448 de 2011), personas mayores y hogares en situación de pobreza. Este reconocimiento no solo responde a un criterio técnico, sino a un mandato constitucional orientado a garantizar la igualdad material, artículo 13 de la Constitución Política, y la reparación histórica de poblaciones afectadas por la exclusión.

Realización de Espacios Participativos. La implementación de este enfoque se materializa, en primer lugar, mediante la realización de espacios participativos comunitarios, los cuales permiten incorporar activamente a las comunidades en los procesos de formalización, reconociendo sus dinámicas territoriales, necesidades específicas y formas de organización social. Estos espacios fortalecen la legitimidad de la política pública y facilitan la construcción de acuerdos entre actores institucionales y comunitarios.

Identificación y Resolución de Conflictos Territoriales. De igual manera, esta fase contempla la identificación y resolución de conflictos territoriales, entendidos como disputas relacionadas con el uso, la ocupación o la delimitación de los predios. A través de mecanismos de diálogo y concertación, se busca prevenir la judicialización de conflictos y promover soluciones consensuadas que contribuyan a la estabilidad social y a la sostenibilidad de los procesos de formalización.

Materialización del Enfoque de Género. Asimismo, se establece la priorización de mujeres rurales, víctimas del conflicto y población vulnerable como criterio transversal en la asignación de beneficios, garantizando su acceso preferente a los procesos de titulación y a los programas complementarios. Esta priorización permite corregir desigualdades históricas en el acceso a la tierra y promover una mayor equidad en el ámbito rural.

Asistencia Jurídica Con Enfoque Diferencial. Finalmente, la implementación del enfoque diferencial se complementa con la asistencia jurídica con enfoque diferencial, orientada a brindar acompañamiento especializado a las poblaciones priorizadas. Este apoyo facilita la comprensión de los procedimientos administrativos, el ejercicio efectivo de sus derechos y su participación en condiciones de igualdad en los procesos de formalización.

Consolidación de la Política Pública y Acompañamiento Posterior

A la postre, la ruta de formalización debe culminar con una quinta fase orientada a la consolidación de la política pública y al acompañamiento posterior a la titulación. La formalización no puede entenderse únicamente como la entrega de escrituras, sino como el inicio de un proceso integral de fortalecimiento socioeconómico que permita mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales.

Acceso a Programas de Crédito. En este sentido, esta fase incorpora como acción prioritaria el acceso a programas de crédito rural, con el propósito de facilitar la inversión productiva en los predios formalizados y promover la autonomía económica de los beneficiarios. De manera complementaria, se impulsa la implementación de proyectos productivos sostenibles, acordes con las características del territorio y orientados a fortalecer las economías campesinas, garantizando el uso adecuado y eficiente de la tierra.

Asistencia Técnica. Asimismo, resulta fundamental la asistencia técnica agropecuaria, la cual permite mejorar las capacidades productivas de los campesinos, optimizar los sistemas de producción y promover prácticas sostenibles que contribuyan al desarrollo rural. Estas acciones se articulan con el fortalecimiento de capacidades locales y con la generación de oportunidades de acceso a mercados.

Seguimiento Posterior a la Titulación. De igual forma, se establece el seguimiento posterior a la titulación como un componente clave para verificar que los predios formalizados se integren efectivamente a dinámicas de desarrollo territorial. Este seguimiento permite evaluar el impacto de la política pública, identificar dificultades en su implementación y adoptar medidas de mejora continua.

Articulación con Planes de Desarrollo Territorial. Adicionalmente, esta fase contempla la articulación con planes de desarrollo territorial, con el fin de garantizar que los procesos de formalización se integren de manera coherente con las estrategias de ordenamiento territorial, desarrollo rural y planificación productiva. Esta articulación fortalece la gobernanza territorial y permite una coordinación más efectiva entre las instituciones responsables y las comunidades beneficiarias.

Estas acciones se encuentran alineadas con la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final de Paz (2016) y con los principios de desarrollo territorial sostenible, consolidando la formalización de la propiedad como un instrumento de justicia territorial y desarrollo equitativo. En este contexto, se promueve la creación de espacios institucionales de seguimiento y evaluación, así como el fortalecimiento de organizaciones campesinas y comunitarias que desempeñan un papel fundamental en la gestión del territorio.

La responsabilidad principal de esta fase recae en la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las autoridades territoriales, quienes deberán liderar las acciones de seguimiento, coordinación institucional y fortalecimiento de capacidades locales. En términos temporales, esta etapa corresponde a un horizonte de largo plazo, iniciando aproximadamente a partir del cuarto año de implementación de la política pública.

Finalmente, en cuanto a las fuentes de financiación, las acciones previstas podrán apoyarse en recursos del presupuesto nacional destinados a la política de tierras, así como en programas de desarrollo rural territorial y mecanismos de cooperación internacional, garantizando la sostenibilidad de los procesos de formalización en el territorio.

Tabla 4

Tabla Integrada de los Lineamientos de Política Pública.

Líneas Estratégicas (¿Qué?)	Estrategias (¿Cómo?)	Plan de Acción (¿Con qué?)	Gobernanza y Actores (¿Quién?)
Gestión de información territorial	Integración de sistemas de información.	Inventario de bienes fiscales, integración catastro-registro.	ANT (liderazgo), IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro.
	Actualización participativa.	Barridos prediales, validación comunitaria.	Comunidades rurales, alcaldías municipales
Fortalecimiento institucional y gobernanza	Coordinación interinstitucional.	Mesas técnicas, criterios unificados.	ANT (coordinación), entidades territoriales.
	Fortalecimiento de capacidades territoriales	Capacitación, asistencia técnica.	Alcaldías municipales, ANT
Acceso eficiente a la formalización	Estandarización de procesos.	Simplificación de trámites, digitalización.	ANT, Superintendencia de Notariado y Registro.
	Descentralización de servicios	Ventanillas únicas, brigadas rurales.	Alcaldías, ANT
Enfoque territorial, participación e inclusión	Participación comunitaria.	Espacios de diálogo, validación social.	Juntas de acción comunal, asociaciones campesinas.
	Enfoque diferencial	Priorización de población vulnerable, asistencia jurídica	ANT, entidades territoriales, organizaciones sociales
Desarrollo rural sostenible	Integración con programas productivos.	Acceso a crédito, proyectos productivos.	Ministerio de Agricultura, entidades territoriales.
	Acompañamiento post-formalización.	Seguimiento, asistencia técnica.	ANT, alcaldías, organizaciones rurales
Gobernanza territorial (transversal)	Liderazgo institucional.	Dirección de política, planificación territorial.	ANT (actor principal).
	Articulación multi-nivel.	Coordinación nación-territorio.	ANT, alcaldías, entidades técnicas.
	Participación social.	Inclusión de comunidades en decisiones.	Comunidades campesinas, organizaciones sociales.
	Espacios de coordinación territorial.	Mesas territoriales de formalización	ANT, alcaldías, IGAC, organizaciones campesinas.

Seguimiento y Evaluación de la Política Pública.

El seguimiento y la evaluación constituyen elementos fundamentales para garantizar la efectividad de una política pública. En el caso de la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos, estos procesos permiten verificar si las acciones implementadas están logrando los objetivos propuestos, así como identificar ajustes necesarios que permitan mejorar su impacto en el territorio.

Más allá del cumplimiento administrativo de metas institucionales, el seguimiento de esta política pública debe orientarse a comprender de qué manera la formalización de la propiedad rural contribuye a fortalecer la seguridad jurídica de la tierra, mejorar las condiciones de vida de las comunidades campesinas y promover el desarrollo rural sostenible. En este sentido, la evaluación debe combinar indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan valorar tanto el desempeño institucional como las transformaciones sociales y económicas que se producen en el territorio.

Para ello, se propone estructurar el sistema de seguimiento a partir de dos tipos de indicadores: indicadores de gestión e indicadores de impacto.

Indicadores de Gestión

Los indicadores de gestión permiten evaluar el nivel de cumplimiento de las acciones previstas en el plan de acción de la política pública, asegurando una relación directa entre lo que se ejecuta y lo que se mide. En este sentido, los indicadores no solo reflejan el desempeño institucional, sino que se estructuran en función de cada acción específica, permitiendo verificar su grado de implementación, eficiencia y resultados operativos.

De esta manera, cada acción definida dentro del plan de acción cuenta con indicadores asociados que facilitan el seguimiento sistemático de su ejecución. Esto permite identificar

avances, detectar cuellos de botella en los procesos administrativos y evaluar la capacidad operativa de las entidades responsables de la formalización.

En consecuencia, los indicadores de gestión se organizan en función de las principales acciones de la política pública, tales como la consolidación de información predial, el fortalecimiento institucional, la simplificación de procesos, la participación comunitaria y el acompañamiento posterior a la formalización. Esta articulación garantiza coherencia metodológica entre la planeación y la evaluación, fortaleciendo la toma de decisiones basada en evidencia.

Indicadores de Impacto

Mientras los indicadores de gestión se concentran en el desempeño institucional, los indicadores de impacto buscan evaluar los cambios que la política pública genera en las condiciones sociales, económicas y territoriales de las comunidades rurales.

En el caso de la formalización de bienes fiscales, el impacto esperado se relaciona principalmente con el fortalecimiento de la seguridad jurídica sobre la tierra y la mejora en las oportunidades de desarrollo para las familias campesinas.

Entre los indicadores de impacto se pueden considerar los siguientes: reducción del porcentaje de predios rurales en condición de informalidad; incremento en el acceso de los campesinos titulados a créditos agrícolas; aumento en la participación de los beneficiarios en programas de desarrollo rural; mejora en la productividad agrícola de los predios formalizados; fortalecimiento de las organizaciones campesinas vinculadas a los procesos de formalización; aumento en la inversión pública y privada en territorios con predios formalizados.

Estos indicadores permiten evaluar si la política pública está generando cambios reales en el territorio y si la formalización de la propiedad rural está contribuyendo efectivamente al desarrollo de las comunidades campesinas.

Mecanismos Institucionales de Seguimiento

El seguimiento de la política pública debe realizarse mediante mecanismos institucionales que garanticen la transparencia y la continuidad de los procesos de evaluación. En este sentido, se propone que las entidades responsables de la política pública, especialmente la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, elaboren informes periódicos de seguimiento que permitan evaluar el cumplimiento de las metas establecidas.

Asimismo, resulta importante promover espacios de evaluación participativa que permitan incorporar la percepción de las comunidades campesinas sobre los resultados de la política pública. La participación de las organizaciones rurales en estos procesos de evaluación contribuye a fortalecer la legitimidad social de la política y permite identificar de manera más precisa las necesidades y desafíos que enfrentan los territorios.

Importancia del Seguimiento para la Sostenibilidad de la Política Pública.

Finalmente, el seguimiento y la evaluación deben entenderse como herramientas para el aprendizaje institucional. Las políticas públicas que intervienen en contextos rurales complejos requieren procesos permanentes de ajuste y adaptación, ya que las dinámicas territoriales pueden variar significativamente entre regiones.

En este sentido, un sistema de seguimiento sólido permite identificar buenas prácticas, corregir fallas en la implementación y garantizar que los procesos de formalización de la propiedad rural se mantengan como una política pública sostenible en el tiempo.

Más allá del cumplimiento de indicadores administrativos, el verdadero éxito de esta política pública se reflejará en la medida en que los campesinos puedan ejercer plenamente su derecho a la tierra, fortalecer sus proyectos productivos y consolidar su arraigo en el territorio.

Tabla 5

Plan de Acción con Indicadores.

Línea Estratégica	Acción	Indicador de Gestión (seguimiento)	Indicador de Impacto (resultado)
	Consolidación de inventario de bienes fiscales.	% de predios fiscales identificados e inventariados.	Reducción del porcentaje de predios en informalidad.
Gestión de información territorial	Integración de bases de datos (catastro-registro).	Nº de sistemas interoperables implementados.	Mejora en la seguridad jurídica de la información predial.
	Barridos prediales.	Nº de barridos prediales realizados.	Incremento en predios caracterizados para formalización.
	Validación comunitaria de información.	Nº de espacios participativos realizados	Fortalecimiento de confianza institucional en comunidades.
Fortalecimiento institucional	Creación de mesas técnicas interinstitucionales.	Nº de mesas instaladas y operativas.	Reducción de tiempos administrativos de formalización.
	Capacitación a funcionarios.	Nº de funcionarios capacitados.	Mejora en la eficiencia institucional.
	Acompañamiento técnico territorial.	Nº de asistencias técnicas realizadas.	Incremento en capacidad de gestión local

Acceso eficiente a formalización	Implementación de ventanilla única.	Nº de ventanillas creadas.	Incremento en acceso de campesinos a procesos de titulación.
	Simplificación de trámites.	% de reducción en requisitos administrativos.	Disminución de tiempos de formalización.
	Brigadas jurídicas rurales.	Nº de brigadas realizadas.	Aumento en número de solicitudes de formalización.
	Digitalización de procesos.	% de trámites digitalizados.	Mayor eficiencia y acceso a servicios.
Enfoque territorial e inclusión	Espacios de participación comunitaria.	Nº de espacios realizados.	Fortalecimiento de organizaciones campesinas.
	Priorización de población vulnerable.	% de beneficiarios priorizados.	Mayor equidad en acceso a la tierra.
	Asistencia jurídica diferencial.	Nº de asistencias brindadas.	Inclusión efectiva de poblaciones vulnerables.
	Resolución de conflictos territoriales.	Nº de conflictos gestionados.	Disminución de disputas sobre la tierra
Desarrollo rural sostenible	Acceso a crédito rural.	Nº de beneficiarios con acceso a crédito.	Incremento en inversión productiva rural.
	Proyectos productivos sostenibles.	Nº de proyectos implementados.	Mejora en productividad agrícola.
	Asistencia técnica agropecuaria.	Nº de asistencias técnicas.	Incremento en capacidades productivas.
	Seguimiento post-titulación.	Nº de predios con seguimiento.	Sostenibilidad de la formalización.
	Articulación con planes territoriales.	Nº de planes articulados.	Aumento en inversión pública en territorios formalizados.

Conclusiones

El análisis integral del marco normativo, institucional y social evidencia que la formalización de bienes fiscales ocupados pacíficamente por campesinos no ha avanzado en Colombia por la ausencia de una política pública coherente, articulada y territorialmente situada. La dispersión normativa, la falta de procedimientos unificados, la descoordinación entre entidades como la ANT, la SNR y los municipios, y la inexistencia de información catastral y registral actualizada han convertido la formalización en un proceso complejo y poco accesible para las comunidades rurales. Esta realidad demuestra que el problema no radica únicamente en la falta de voluntad política, sino en la estructura institucional misma que, históricamente, no ha logrado responder a las necesidades de los territorios rurales ni al arraigo campesino que caracteriza la ocupación prolongada en municipios como Ocaña.

Los resultados del trabajo de campo muestran que la ocupación campesina de bienes fiscales en Ocaña es un fenómeno social consolidado, caracterizado por arraigo territorial, inversión en mejoras, usos productivos y proyectos de vida familiares construidos durante años. La comunidad no ocupa estos predios de manera irregular con fines especulativos, sino como forma de subsistencia, residencia y producción. Sin embargo, la alta desinformación sobre el carácter fiscal de los predios, sumada a la ausencia de acompañamiento institucional, ha perpetuado la inseguridad jurídica y limitado el acceso a oportunidades económicas y programas estatales. Este hallazgo confirma que la informalidad no surge por falta de interés de los ocupantes en formalizar, sino por la inexistencia de rutas claras, accesibles y culturalmente pertinentes para hacerlo.

La ruta integral de formalización propuesta en esta investigación demuestra que sí es posible construir un procedimiento claro, viable y replicable, siempre que se articule la

dimensión jurídica con la realidad social y territorial de los campesinos. La identificación temprana de los predios, las visitas técnicas interdisciplinarias, los conceptos jurídicos motivados, la aplicación de enfoques diferenciales y la expedición de actos administrativos de adjudicación o transferencia constituyen un proceso que, además de ser técnicamente viable, responde a los principios de igualdad material y confianza legítima. Esta ruta no solo aporta una solución concreta para Ocaña, sino que se proyecta como un modelo aplicable a otros municipios del país, con la capacidad de reducir la informalidad y mejorar la relación entre comunidades rurales y Estado.

Finalmente, la investigación confirma que la formalización de bienes fiscales no puede entenderse únicamente como un trámite administrativo de titulación. Requiere una visión de política pública integral que incluya asistencia técnica, acceso a créditos, fortalecimiento productivo, seguridad jurídica sostenida y participación comunitaria. Solo así la formalización se convierte en un instrumento de justicia territorial y desarrollo rural, coherente con los compromisos del Acuerdo Final de Paz y con los principios constitucionales de dignidad, equidad y función social de la propiedad. En este sentido, implementar los lineamientos construidos en esta tesis permitiría generar un impacto real en la vida de las comunidades campesinas, fortalecer la presencia del Estado y contribuir a la construcción de un territorio más justo, ordenado y sostenible.

Referencias

- Abad, A. (2016). Ética situada y metodologías participativas en investigación social. Universidad Nacional de Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/2971/297145846004.pdf>
- Achío, C. (2003). Ética en la investigación científica. Editorial Universidad de Costa Rica. <https://www.redalyc.org/pdf/153/15309907.pdf>
- Agencia Nacional de Tierras – ANT. (2022). Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial. ANT. <https://www.ant.gov.co/sites/default/files/2024-06/documentos/archivos/Plan-de-accion-ANT-2022.pdf>
- ACNUR. (2016). Acceso a la tierra y derechos de las poblaciones desplazadas en Colombia. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2017/11152.pdf>
- Alonso Jiménez, E. (2008). Metodología de la investigación jurídica. Editorial Temis. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67611217011.pdf>
- Anduiza Perea, E., Jorba, L., & Galais, C. (2009). Metodología de la ciencia política. Editorial Centro de Investigaciones Sociológicas. https://books.google.com.co/books?id=JdLEuRFam4oC&printsec=frontcover&hl=es&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Balcázar, Á., López, J., Orozco, M., & Vega, J. (2001). Gestión de tierras y desarrollo rural en Colombia. Universidad Nacional de Colombia. https://www.semillas.org.co/apc-aa-files/5d99b14191c59782eab3da99d8f95126/documento-digital_modelo-zidres-gestin-de-tierras.pdf

Besse, J. (2001). Manual de análisis cualitativo de contenido. Paidós.

<https://www.redalyc.org/pdf/1710/171018074008.pdf>

Bermúdez Rubio, M., Gómez, L., & Quintero, D. (2021). Titulación de tierras en Colombia: obstáculos y alternativas jurídicas. Pontificia Universidad Javeriana.

<file:///C:/Users/LENOVO%20V14-G4%20256G/Downloads/adminpujojs,+UH+84+-+6.2+-+RESE%C3%91A.pdf>

Corte Constitucional. (2018). Sentencia T-453 de 2018. (M.P. Alberto Rojas Ríos).

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-453-18.htm>

Consejo de Estado. (2016). Radicado 48762 de 2014. Sala de lo Contencioso Administrativo.

Franco Cañas, G., & Ríos Carmenado, I. (2011). Estructura agraria y desarrollo rural en Colombia. Universidad Politécnica de Madrid.

<https://www.redalyc.org/pdf/117/11722041005.pdf>

Gallardo, J., & Moreno, A. (1999). Metodología jurídica y técnicas de investigación. Dykinson.

<https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/19184>

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.^a ed.). McGraw-Hill.

https://apiperiodico.jalisco.gob.mx/api/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/metodologia_de_la_investigacion_-_roberto_hernandez_sampieri.pdf

Ley 200 de 1936. (1936,30 de diciembre). Sobre el régimen de la propiedad inmueble. Diario Oficial No. 23.968.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=16049

Ley 135 de 1961. (1961,13 de diciembre). Sobre reforma social agraria. Diario Oficial No.

30.210. *https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=74153*

Ley 30 de 1988. (1988,10 de marzo). Por la cual se dictan disposiciones sobre bienes baldíos.

Diario Oficial No. 38.498.

https://www.jesuspinzonortiz.com/camara/basedoc/ley/1988/ley_0030_1988.html

Decreto 1300 de 2003. (2003,21 de mayo). Por el cual se establece el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=65473

Decreto 2363 de 2015. (2015). Por el cual se liquida el INCODER y se asignan sus funciones a la ANT y ADR.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=67314

Decreto 523 de 2021. (2021). Por el cual se reglamenta la formalización de bienes fiscales patrimoniales.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=163195

Decreto Ley 902 de 2017. (2017). Por el cual se establecen medidas para facilitar el acceso a la tierra. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=81859

Ley 2294 de 2023. (2023,19 de mayo). Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026. Art. 197.

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=209510

Manterola, C., Otzen, T., & Arancibia, M. (2007). Rigor y validez en estudios cualitativos.

Revista Chilena de Cirugía, 59(4), 336–340. [https://integracion-](https://integracion-academica.org/attachments/article/293/Revista%20Integracion%20Academica%20en%20Psicologia%20V9N25.pdf#page=98)

[academica.org/attachments/article/293/Revista%20Integracion%20Academica%20en%20](https://integracion-academica.org/attachments/article/293/Revista%20Integracion%20Academica%20en%20Psicologia%20V9N25.pdf#page=98)

[Psicologia%20V9N25.pdf#page=98](https://integracion-academica.org/attachments/article/293/Revista%20Integracion%20Academica%20en%20Psicologia%20V9N25.pdf#page=98)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2016). Diagnóstico de la informalidad en la propiedad rural en Colombia. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/indice_de_informalidad.pdf

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2022). Informe del Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. <https://portalparalapaz.gov.co/wp-content/uploads/2022/07/Archivo-Digital-14-Plan-Nacional-de-Formalizacion.pdf>

Neva Díaz, N. J., & Prada Muñoz, R. E. (2020). Regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. https://upra.gov.co/sites/default/files/publicaciones/documentos/Regularizacion_prop_rural.pdf

Ocampo, S., & Pérez, J. (2020). Ética y justicia social en investigación aplicada. Editorial Universidad de Antioquia. <https://revistasoj.s.ucaldas.edu.co/index.php/latinoamericana/article/view/2584/2389>

Ochoa Restrepo, G. (1964). La ocupación. *Estudios de Derecho*, 23(66), 349–358. <https://doi.org/10.17533/udea.esde.332943>