

Estrategia departamental de la
Regularización de la propiedad
rural en la región de la Orinoquia



Departamento del
Casanare





Estrategia Territorial para la Gestión de Regularización de la Propiedad Rural en la **Región de la Orinoquia***

Departamento de Casanare

Entidades socias



Asesora



Apoyan



El proyecto hace parte de la iniciativa Paisajes Forestales Sostenibles (ISF) del Fondo Biocarbono



• De acuerdo con la versión electrónica del *Diccionario panhispánico de dudas* publicada en 2005, la región de América del Sur correspondiente a la cuenca del río Orinoco recibe en español el nombre de Orinoquia u Orinoquía. Sin embargo, la forma con diptongo, Orinoquia, es la más extendida en el uso general.

Informe elaborado por el Proyecto Biocarbono
Orinoquia con la supervisión técnica de la Unidad de
Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Consultoría desarrollo sostenible bajo en carbono en la región de la Orinoquia. Componente uno planeación integrada del uso del suelo y gobernanza mejorada para el control de la deforestación.

Referencia para citación

Este documento fue publicado en octubre de 2023 por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Proyecto Biocarbono Orinoquia. Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe mencionar el título y acreditar a la UPRA y al Proyecto Biocarbono Orinoquia. Forma de citar: Borda, S., Otálora, J. & Quintero, V. (2023). *Estrategia departamental de la Regularización de la propiedad rural en la región de la Orinoquia. Departamento del Casanare*. URL de ubicación de la publicación.

Gustavo Francisco Petro Urrego
Presidente de la República de Colombia

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Jhenifer Mojica Flórez
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Martha Viviana Carvajalino Villegas
Viceministra de Desarrollo Rural

Aura María Duarte Rojas
Viceministra de Asuntos Agropecuarios

Alfonso Valderrama Martínez
Director de Innovación, Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Muhamad
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sandra Yolima Sguerra Castañeda
Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental (e)

Francisco Javier Canal
Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio

Proyecto Biocarbono Orinoquia

Iván Darío Gómez Guzmán
Coordinador Nacional del Proyecto

Lilia Patricia Arias Duarte
Gestor Sénior Seguimiento y Monitoreo

Fabián Mauricio Gerena Reina
**Líder componente Planeación Integrada del
Uso del Suelo y Gobernanza para el Control
a la Deforestación**

Gandy Alarcón Montero
Fabián Peña
Janny Trujillo Moya
Juliana Fonseca
Asesores

Fernando Leyva Pinzón
**Líder componente Uso y Manejo
Sostenible del Suelo**

Sergio Borda León
Juan David Otálora Sechague
Vanessa Quintero Zequeda
Autores

Johana Talina Lugo Rosero
**Líder de componente Definición del
Programa de Reducción de Emisiones (PRE) y
de Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV)**

July Marcela Rodríguez Mustafá
Equipo consultor

Juan David Turriago
Redactor ERPD

Fabián Peña
Fotografía

Javier Rodríguez Dueñas
Coordinador Regional

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Claudia Cortés López
Directora general

Juan Carlos López Gómez
Secretario general

Dora Inés Rey Martínez
**Directora técnica de Ordenamiento
de la Propiedad y Mercado de Tierras**

Alexander Rodríguez Romero
**Director técnico de Uso Eficiente
del Suelo Rural y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras
**Jefe de la Oficina de Tecnologías
de la Información y las Comunicaciones**

Adriana Pérez Orozco
Emiro José Díaz Leal
Juan Carlos Avellaneda Micolta
Mónica Cortés Pulido
Sandra Milena Ruano Reyes
Asesores

Dora Inés Rey Martínez
Coordinación técnica

Nelson Javier Neva Díaz
Líder temático

Jecsan Contreras Bastidas
Natalia Andrea Montes Delgado
Paola Cortés Rodríguez
Ángela María Fernández Pérez
Apoyo técnico

David Felipe González
Karen Lizeth Rodríguez
Fredy Rodríguez
Jhon Alexander Guzmán,
Angela Nieto Gómez,
Yadira Rodríguez Sabogal,
Cindy Dayani Villamil Rivera
Representación cartográfica

Johana Trujillo Moya
Coordinación equipo de Publicaciones

Fabio Ernesto Mojica Caballero
Diseño y diagramación

Ingrid Alexandra Alarcón Montaña
Corrección de texto y estilo

Andrés Eduardo Paz Duarte
**Banco de imágenes UPRA
Fotografía e imágenes**

ISBN: 978-628-7697-04-1



Resumen ejecutivo

La Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) es una alternativa que se formuló para intervenir las problemáticas de la informalidad en la tenencia de la tierra rural y sanear progresivamente la situación jurídica de los predios sin legalizar, dirigida al departamento del Casanare para impulsar la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las diferentes entidades competentes en la regularización de la propiedad y la gestión del territorio.

Esta alternativa tiene como objetivo orientar a la Gobernación del departamento en la definición, coordinación y gestión de acciones por parte del territorio, las entidades competentes y la comunidad, para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción. Asimismo, orienta acerca de las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas al Plan de Desarrollo y Ordenamiento Departamental; y otros instrumentos de planificación territorial.

En este punto, es importante aclarar que la ETGRPR no suple los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que formula la Agencia Nacional de Tierras (ANT), pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

Esta estrategia es el resultado de un proceso de análisis que articula los principales elementos para desarrollar iniciativas de regularización de la propiedad rural a la cabeza de la gobernación del departamento de Casanare, a partir de un problema central identificado y sus correspondientes causas y efectos. Además, se integrará a las metas planteadas dentro del proyecto de Desarrollo Sostenible Bajo en Carbono (Biocarbono) para la región de la Orinoquia, en particular el componente uno: "Planeación integral del uso del suelo y mejoramiento de la gobernanza para el control de la deforestación".

A partir de ese análisis y guiado por una línea metodológica enmarcada en actividades y acciones concretas, el proyecto Biocarbono identificó posibles escenarios para fortalecer la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario con el propósito de promover el desarrollo productivo con la conservación del medio ambiente en la región.

Para lo anterior, la ETGRPR se basó en los procedimientos y la normatividad vigente que rige la regularización en la tenencia de la tierra rural, y se desarrolló a través de la Metodología del Marco Lógico (MML). Dentro de la MML, se efectuaron una serie de etapas, entre ellas: a) análisis de actores para establecer las principales instituciones que tienen lugar en los procesos de regularización en Casanare; b) árbol de problemas, a través

del cual se identifica la problemática central de la alta informalidad en la tenencia de la tierra en el departamento; c) árbol de objetivos, cuya apuesta es transformar en positivo de los dilemas encontrados; d) matriz de marco lógico, esto es, la articulación de objetivos, resultados, actividades, indicadores y medios de verificación y, finalmente, e) un documento de acciones o alternativas que recoge una gama de propósitos proyectados para su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo, las cuales se presentan a continuación:

Acciones de alistamiento:

- Reuniones de concertación
- Portafolio de servicios de oficinas de tierras
- Actualización de información relacionada con la informalidad de la tenencia de la tierra
- Priorización de los municipios a intervenir
- Convenios interadministrativos para la operación del catastro multipropósito
- Convenios interadministrativos para la actualización de los instrumentos de planeación
- Articulación de los actores vinculados en los procesos de regularización
- Proceso de planeación territorial interinstitucional

Acciones de ejecución:

- Proceso formativo para las comunidades
- Garantía de recursos económicos y humanos para la implementación de la ETGRPR
- Promoción de la gestión catastral en el departamento y sus municipios
- Campañas de difusión sobre la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados
- Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial
- Creación de la oficina de gestión de tierras en municipios priorizados

Estas actividades fueron socializadas en el departamento de Casanare como resultado de la metodología antes referida, con la participación de actores del territorio. Al respecto de estas actividades, la Gobernación departamental tiene libertad de seleccionar aquellas propuestas que respondan a sus propósitos en torno a la informalidad en la tenencia de la tierra en su territorio.

Teniendo en cuenta lo anterior, se espera que este documento sirva como insumo a la Gobernación de Casanare para trazar metas que reduzcan la informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia colombiana.

Presentación

El proyecto Biocarbono Orinoquia tiene el objetivo de mejorar las condiciones para la planificación y la gestión de paisajes sostenibles con bajas emisiones de carbono en la Orinoquia, a fin de diseñar el Programa de Reducción de Emisiones de gases de efecto invernadero (PRE) para Colombia.

La implementación de esta iniciativa contribuye al trabajo que el país está realizando para alcanzar una agricultura climáticamente inteligente, que busca adaptarse y mitigar el cambio climático, con el propósito de reducir el 51 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en Colombia para 2030.

Este proyecto se lleva a cabo en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, como parte de la iniciativa global Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL), a través del Fondo Biocarbono del Banco Mundial, y es financiado por Reino Unido, Alemania, Estados Unidos y Noruega. El liderazgo en la ejecución del Proyecto Biocarbono Orinoquia está a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

La estructura del proyecto integra tres componentes temáticos: 1) Planificación del uso del suelo y gobernanza para controlar la deforestación; 2) Uso y manejo sostenible del suelo, y 3) Preparación del Programa de Reducción de Emisiones y Monitoreo, Reporte y Verificación (MRV).

La presente Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) en el departamento de Casanare del Proyecto Biocarbono Orinoquia Paisajes sostenibles bajos en carbono, con la supervisión técnica de la UPRA, se suma a los esfuerzos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Agencia Nacional de Tierras, en su compromiso por cumplir con el primer punto del Acuerdo de la Habana sobre la Reforma Rural Integral, establecido dentro de las metas del Plan Nacional de Desarrollo, en relación a la regularización y la formalización de la propiedad privada.

En este contexto, se ha formulado esta estrategia que se compone de una serie de acciones, compromisos y metas con el objetivo primordial de gestionar la regularización de la propiedad rural en la región. Para esto, se busca sumar esfuerzos y trabajar de manera coordinada con entidades clave como la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y otros Gestores Catastrales, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otras instituciones relacionadas con la regularización de la propiedad. Esta colaboración estratégica pretende establecer una sinergia efectiva capaz de agilizar y fortalecer los procesos de regularización, que brinde resultados positivos para todos los actores involucrados, para así contribuir al desarrollo sostenible de la región.

Adicionalmente, la ETGRPR desempeña una función primordial en el programa de reducción de gases de efecto invernadero en la región de la Orinoquia. A medida que se mejora la regularización en la tenencia de la tierra, se abren mayores oportunidades para la implementación de proyectos de captura de carbono, ya que uno de los requisitos clave para el pago con resultados es que el predio sea formal, es decir, que exista seguridad jurídica y ejercicio pleno del derecho real de dominio. Por lo tanto, esta estrategia contribuye a la formalización de los predios, lo cual proporciona una base sólida de propiedades legalmente establecidas para que el programa de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero pueda trabajar de manera efectiva y propenda por la implementación de proyectos que ayuden a la reducción de las emisiones.

En resumen, esta publicación ofrece una serie de beneficios tanto para el departamento, la región y el país en su conjunto. En primer lugar, al dar a conocer el territorio y sus características, se promueve una mayor comprensión de la región y se facilita la identificación de oportunidades para su desarrollo sostenible. Además, se destaca el papel fundamental de la gobernación del departamento, quien desempeña un papel crucial en la planificación y gestión de proyectos, lo cual permite una colaboración estrecha entre los diferentes niveles de gobierno y asegura una gestión efectiva de los recursos. Por último, esta publicación estimula la implementación de programas y proyectos orientados a la captura de gases de efecto invernadero, para fomentar la adopción de prácticas sostenibles y contribuir así a la reducción de las emisiones.

Agradecemos a todas y a todos los colaboradores y aliados que hicieron posible la realización de esta publicación.

Claudia Liliana Cortés López
Directora General Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA

Iván Darío Gómez Guzmán
Coordinador Nacional Proyecto Biocarbono Orinoquia

Tabla de contenido

| | |
|--|-----------|
| Lista de siglas y abreviaturas | 18 |
| Glosario | 21 |
| Introducción | 25 |
| Objetivo de la estrategia | 26 |
| Alcance de la estrategia | 26 |
| 1. MARCO DE REFERENCIA | 27 |
| 1.1. Contexto sectorial de la estrategia | 29 |
| 1.1.1. Los instrumentos de ordenamiento territorial y la ETGRPR | 33 |
| 1.1.2. La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales | 35 |
| 2. MARCO NORMATIVO DE LA ESTRATEGIA Y PROCEDIMIENTOS DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL | 37 |
| 2.1. Normas que soportan la ETGRPR | 38 |
| 2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores de la ETGRPR | 39 |
| 2.3. Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR | 40 |
| 2.4. Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral | 42 |
| 2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural | 43 |
| 2.5.1. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural | 46 |
| 2.6. Alternativas para la regularización de la propiedad rural | 48 |
| 2.7. El rol de la ANT sobre la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) | 60 |
| 2.8. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) | 61 |

| | |
|---|-----------|
| 2.9. Procedimiento único en zonas focalizadas | 63 |
| 2.10. Procedimiento único en zonas no focalizadas | 66 |
| 2.11. Procesos especiales agrarios | 67 |
| 2.12. Normas asociadas a la gestión del cambio climático | 69 |
| 3. RESUMEN EJECUTIVO DE LA CARACTERIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL DE LA REGIÓN DE LA ORINOQUIA, DEPARTAMENTO CASANARE | 71 |
| 3.1. Información catastral | 72 |
| 3.2. Figuras de ordenamiento en el departamento de Casanare | 73 |
| 3.2.1. Figuras de ordenamiento ambiental | 68 |
| 3.2.2. Figuras de ordenamiento étnico | 76 |
| 3.2.2.1. Resguardos indígenas | 76 |
| 3.2.2.2. Territorios comunitarios de comunidades negras | 80 |
| 3.2.3. Otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad | 81 |
| 3.2.3.1 Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) | 81 |
| 3.3. Frontera agrícola | 85 |
| 3.4. Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia en el departamento de Casanare | 88 |
| 3.4.1. Comportamiento de las variables | 88 |
| 3.4.2. Indicadores de distribución | 92 |
| 3.4.2.1. Índice de Gini | 93 |
| 3.4.2.2. Índice de Theil | 94 |
| 3.4.2.3. Índice de disparidad inferior | 95 |
| 3.4.2.4. Índice de disparidad superior | 96 |
| 3.5. Mercado de tierras en la región de la Orinoquia | 97 |
| 3.5.1. Nivel departamental | 98 |
| 3.5.2. IGT IPUR | 98 |
| 3.6. Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia | 99 |

| | |
|---|------------|
| 4. MARCO LÓGICO DE LA ESTRATEGIA TERRITORIAL PARA LA GESTIÓN DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN LA REGIÓN DE LA ORINOQUIA | 102 |
| 4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR en el departamento de Casanare | 104 |
| 4.2. Árbol de problemas de la región Orinoquia en el departamento de Casanare | 108 |
| 4.2.1. Talleres participativos | 109 |
| 4.2.2. Hallazgos para la región de la Orinoquia | 111 |
| 4.2.2.1. Hallazgos para el departamento de Casanare | 112 |
| 4.3. Árbol de objetivos de la región Orinoquia en el departamento de Casanare | 114 |
| 4.3.1. Explicación de las dimensiones de análisis | 115 |
| 4.3.3. Transformación de problemáticas en estados positivos | 117 |
| 4.3.3.1. Dimensión institucional: en búsqueda de los recursos | 117 |
| 4.3.3.2. Dimensión articulación de actores: acciones coordinadas en el territorio | 121 |
| 4.3.3.3. Dimensión de gestión: la información como herramienta de transformación | 124 |
| 4.3.3.4. Dimensión sociopolítica: conflicto y desplazamiento | 127 |
| 4.3.3.5. Dimensión de conflictos intersectoriales: superando las tensiones por el uso de la tierra | 131 |
| 4.4. Matriz del marco lógico | 134 |
| 4.5. Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia, departamento de Casanare | 137 |
| 4.5.1. Etapa de alistamiento | 138 |
| 4.5.2. Etapa ejecución | 142 |
| 4.5.3. Resumen esquemático de las actividades | 146 |
| CONCLUSIONES | 149 |
| REFERENCIAS | 153 |

Índice de tablas

| | |
|---|----|
| Tabla 1. | |
| Rutas para la regularización de la propiedad rural, flujograma | 50 |
| Tabla 2. | |
| Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural, flujograma | 55 |
| Tabla 3. | |
| Área de figuras ambientales en el departamento de Casanare | 74 |
| Tabla 4. | |
| Tipo de propietario figuras ambientales en la Orinoquia | 75 |
| Tabla 5. | |
| Figuras ambientales en el departamento de Casanare | 75 |
| Tabla 6. | |
| Área de resguardos indígenas en el departamento de Casanare | 77 |
| Tabla 7. | |
| Resguardos indígenas en el departamento de Casanare | 77 |
| Tabla 8. | |
| Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia | 78 |
| Tabla 9. | |
| Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia – tamaño predial | 78 |
| Tabla 10. | |
| Solicitudes de titulación a comunidades negras – tamaño predial | 81 |
| Tabla 11. | |
| Zidres en el departamento del Casanare | 82 |
| Tabla 12. | |
| Zidres a nivel municipal en el departamento de Casanare | 83 |

| | |
|---|-----|
| Tabla 13. | |
| Frontera agrícola del departamento de Casanare | 86 |
| Tabla 14. | |
| Área y propietarios en los departamentos de la Orinoquia | 88 |
| Tabla 15. | |
| Rangos de clasificación para los indicadores de distribución | 92 |
| Tabla 16. | |
| Oficinas de Instrumentos Públicos en Orinoquia | 97 |
| Tabla 17. | |
| Total de actos registrales de 2015 a 2019 en el departamento de Casanare | 98 |
| Tabla 18. | |
| Clasificación de los IGT IPUR en 2019 | 98 |
| Tabla 19. | |
| Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del IGT IPUR | 99 |
| Tabla 20. | |
| Caracterización de la Informalidad en los departamentos de la Orinoquia- departamento de Casanare | 100 |
| Tabla 21. | |
| Resumen de las actividades con análisis de involucrados | 146 |



Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. | |
| Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural | 49 |
| Figura 2. | |
| Metodología, Fases de los POSPR | 62 |
| Figura 3. | |
| Fase administrativa del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017 | 65 |
| Figura 4. | |
| Fase judicial del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017 | 65 |
| Figura 5. | |
| Procedimiento único en zonas no focalizadas | 66 |
| Figura 6. | |
| Procedimientos administrativos especiales agrarios | 68 |
| Figura 7. | |
| Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios | 69 |
| Figura 8. | |
| Estado de la información catastral rural en la vigencia 2019 – Orinoquia | 73 |
| Figura 9. | |
| Figuras ambientales – Orinoquia | 74 |
| Figura 10. | |
| Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia | 76 |
| Figura 11. | |
| Rangos de tamaño de los resguardos indígenas de la Orinoquia | 78 |

| | |
|--|-----|
| Figura 12. | |
| Solicitudes de titulación Consejos Comunitarios en la región de la Orinoquia | 80 |
| Figura 13. | |
| Áreas de referencia Zidres en el departamento de Casanare | 82 |
| Figura 14. | |
| Áreas de referencia Zidres en el departamento de Casanare | 84 |
| Figura 15. | |
| Distribución predios por frontera agrícola en la región de la Orinoquia | 85 |
| Figura 16. | |
| Frontera agrícola en la región de la Orinoquia | 86 |
| Figura 17. | |
| Condicionamientos de frontera agrícola en la Orinoquia | 86 |
| Figura 18. | |
| Distribución por destino económico en la Orinoquia | 89 |
| Figura 19. | |
| Distribución predios por tipo de propietario en la Orinoquia | 90 |
| Figura 20. | |
| Tamaño predial rural en la Orinoquia | 91 |
| Figura 21. | |
| Distribución de predios por clasificación UAF en la región de la Orinoquia | 92 |
| Figura 22. | |
| Índice de Gini por departamento | 93 |
| Figura 23. | |
| Índice de Theil por departamento | 94 |
| Figura 24. | |
| Indicador de disparidad inferior en los Departamentos de la Orinoquia | 95 |
| Figura 25. | |
| Indicador departamental de Disparidad Superior | 96 |
| Figura 26. | |
| Jurisdicción ORIP – Orinoquia | 97 |
| Figura 27. | |
| Índice de informalidad – Nivel departamental Orinoquia | 100 |

| | |
|---|-----|
| Figura 28. | |
| Índice de informalidad – Nivel municipal Orinoquia | 101 |
| Figura 29. | |
| Explicación de la Metodología del Marco Lógico | 103 |
| Figura 30. | |
| Calificación de actores departamento del Casanare | 106 |
| Figura 31. | |
| Proceso para la construcción del árbol de problemas | 108 |
| Figura 32. | |
| Árbol de problemas para la región de la Orinoquia | 110 |
| Figura 33. | |
| Proceso para la construcción del árbol de objetivos | 114 |
| Figura 34. | |
| Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia | 116 |
| Figura 35. | |
| Principales resultados de la matriz de marco lógico para la región de la Orinoquia | 135 |
| Figura 36. | |
| Etapas para la implementación de la ETGRPR | 137 |

Lista de siglas y abreviaturas

| | |
|---------------|---|
| AA | Alto Interés, Alto Poder |
| AB | Alto Interés, Bajo Poder |
| ADR | Agencia de Desarrollo Rural |
| AM | Alto Interés, Medio Poder |
| AMEN | Área de Manejo Especial de la Macarena |
| ANT | Agencia Nacional de Tierras |
| ART | Agencia para la Renovación del Territorio |
| BB | Bajo Interés, Bajo Poder |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| BIRF | Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento |
| BPM | Barrido Predial Masivo |
| CC | Código Civil Colombiano |
| CConst | Corte Constitucional |
| CGP | Código General del Proceso |
| CM | Catastro Multipropósito |
| CMDR | Consejo Municipal de Desarrollo Rural |
| CMOT | Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial |
| CONPES | Consejo Nacional de Política Económica y Social |
| CONSEA | Consejo Seccional Agropecuario |
| Cormacarena | Corporación Autónoma Regional del Meta |
| Corporinoquia | Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia |
| COT | Comisión de Ordenamiento Territorial |
| CSAOSR | Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural |
| DANE | Departamento Nacional de Estadística |
| DMI | Distrito de Manejo Integrado |
| DNP | Departamento Nacional de Planeación |
| ETGRPR | Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural |
| EOT | Esquema de Ordenamiento Territorial |

| | |
|----------|---|
| FAO | Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) |
| FNA | Fondo Nacional Agrario |
| Finagro | Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario |
| FMI | Folio de Matrícula Inmobiliaria |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |
| ha | Hectáreas |
| ICARE | Interrelación Catastro – Registro |
| IDEAM | Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales |
| ILC | International Land Coalition |
| INCORA | Instituto Colombiano de la Reforma Agraria |
| INCODER | Instituto Colombiano de Desarrollo Rural |
| IGAC | Instituto Geográfico Agustín Codazzi |
| ISFL | Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles |
| LADM–COL | Lands Administration Domain Model Colombia |
| LOOT | Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial |
| MADS | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible |
| MADR | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| MB | Medio Interés, Bajo Poder |
| MM | Medio Interés, Medio Poder |
| MML | Metodología del Marco Lógico |
| MVCT | Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| GEI | Gases de Efecto Invernadero |
| OIM | Organización Internacional para las Migraciones |
| OP | Ordenamiento Productivo |
| ORIP | Oficina de Registro de Instrumentos Públicos |
| OT | Ordenamiento Territorial |
| OSPR | Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |
| PBOT | Plan Básico de Ordenamiento Territorial |
| PDD | Plan de Desarrollo Departamental |
| PDEA | Plan de Desarrollo Departamental de Extensión Agropecuaria |
| PDET | Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial |
| PEMOT | Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial |
| PER | Plan Estratégico Regional |
| PIB | Producto Interno Bruto |
| POD | Plan de Ordenamiento Departamental |
| POT | Plan de Ordenamiento Territorial |
| POSPR | Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural |

| | |
|---------------|---|
| PP | Política Pública |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente |
| RAMSAR | Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas |
| SENA | Servicio Nacional de Aprendizaje |
| SINA | Sistema Nacional Ambiental |
| SINAP | Sistema Nacional de Áreas Protegidas |
| SNR | Superintendencia de Notariado y Registro |
| SMMLV | Salario Mínimo Mensual Legal Vigente |
| TDRD | Titulares del derecho real de dominio |
| UAEGRTD – URT | Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Unidad de Restitución de Tierras |
| UARIV | Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas |
| UAF | Unidad Agrícola Familiar |
| UNAT | Unidad Nacional de Tierras Rurales (Liquidada) |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) |
| UPME | Unidad de Planeación Minero-Energética |
| UPRA | Unidad de Planificación Rural Agropecuaria |
| USAID | Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo) |
| VUR | Ventanilla Única de Registro |
| ZDE | Zonas de Desarrollo Empresarial |
| ZIDRES | Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social |
| ZRC | Zonas de Reserva Campesina |
| ZRH | Zonas Relativamente Homogéneas |

Glosario

Catastro:

es el inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independiente de su tipo de tenencia, el cual debe estar actualizado y clasificado con el “fin de lograr su identificación física, jurídica y económica con base en criterios técnicos y objetivos” (DANE, D 148/2020, art. 2.2.2.1.1).

Catastro con enfoque multipropósito:

es aquel en el que la información que se genere a partir de su implementación debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas y, de esta manera, brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y proveer instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (DANE, D 148/2020, art. 2.2.2.1.1).

Condicionantes al Ordenamiento

Social de la Propiedad:

son aquellas circunstancias que, aunque no restringen, deben ser revisadas detalladamente para adelantar el proceso

de Ordenamiento Social de la Propiedad. Estas circunstancias no son solo legales, también pueden ser sociales o de seguridad, y pueden afectar a uno o más predios como por ejemplo algunas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como los Distritos de Manejo Integrado, minas antipersonales y los cultivos de uso ilícito.

Dominio:

conocido como *propiedad*, es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno.

La propiedad separada del goce de la cosa se llama *mera o nuda propiedad* (L 57/1887, art. 669).

Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR):

es una alternativa para intervenir las problemáticas de la informalidad de la tierra rural y sanear progresivamente la situación jurídica de los predios sin legalizar, dirigida a los departamentos que cuenten con voluntad política y administrativa, para que se impulse la ejecución mancomunada de acciones

concretas entre las diferentes instituciones competentes en la gestión del territorio.

Figuras de ordenamiento territorial:

son las disposiciones de orden legal que, definidas por las diferentes instituciones¹, pueden incidir en la planificación del territorio rural. Estas figuras de ordenamiento definen una serie de prácticas en términos de uso o tenencia de la tierra para espacios físicos en escala municipal, regional o nacional, a fin de lograr un objetivo específico; su propósito es lograr un beneficio en la sociedad, que puede converger en uno o varios de los siguientes aspectos: económicos, sociales, culturales, ambientales, entre otros.

Las figuras de ordenamiento territorial generan afectaciones sobre los derechos de uso y tenencia de la tierra, a los predios o parte de ellos, con los cuales se traslapan. Estas afectaciones son diferenciales de acuerdo con el marco normativo que las define y las reglamenta.

Formalización de tierras:

se refiere a la consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, en favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio (CConst, C-073/18, 2018).

Gestión de formalización

de la propiedad rural:

conjunto de todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias y avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de Barrido y Oferta (ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); y por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas) (MADR, D 2363/2015, art. 4-22, art. 19-1, 2 y 6).

Gestores catastrales:

son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales los catastros descentralizados y delegados titulares de la gestión catastral; así mismo, la ANT en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral

¹ Estas instituciones pueden ser de orden municipal (como el Plan de Ordenamiento Territorial [POT], el Esquema de Ordenamiento Territorial [EOT] y el Plan de Básico de Ordenamiento Territorial [PBOT]), regional (como figuras ambientales o figuras del sector agrícola) o nacional (como reservas forestales de la Ley 2 y otras condiciones de uso generadas para todo el territorio nacional).

en cualquier parte del territorio nacional (DANE, D 148/2020).

Matriz de marco lógico:

es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos hacia grupos beneficiarios y para facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón et al., 2015).

Mera tenencia:

se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno (L 57/1887, art. 775).

Modos de adquirir el dominio:

los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción (L 57/1887, art. 673).

Posesión:

es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal tenga la cosa por sí mismo o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (L 57/1887, art. 762).

Ocupación: por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional (L 57/1887, art. 685).

Ordenamiento Social de la Propiedad Rural:

“el OSPR es una política pública integral que está dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales, las cuales históricamente han generado conflictos y han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo los procesos sociales que la rodean” (DNP, 2016a, p. 6).

Ordenamiento territorial:

“conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales” (L 388/1997).

Regularización de la propiedad:

“conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas

sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado” (MADR, Res. 128/2017).

Restricciones al Ordenamiento

Social de la Propiedad:

las restricciones son una prohibición, de orden legal que impide a la ANT adelantar acciones, tendientes a intervenir sobre los derechos de propiedad sobre determinada tierra; algunos ejemplos de restricciones: Territorios étnicos colectivos constituidos (resguardos indígenas) y los Parques Nacionales Naturales.

Seguridad jurídica del

derecho de propiedad:

“certeza que sobre el derecho de propiedad se tiene por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las Autoridades Catastrales y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes” (UPRA, 2016).

Tenencia de la tierra:

la tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o

para sustentar poderes políticos (UPRA, 2016).

Zonas focalizadas:

son las áreas del territorio definidas por las entidades del sector o del Gobierno en general, para implementar de manera técnica las intervenciones de los programas y políticas públicas optimizando los recursos y capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas en donde se ejecutarán los programas de la política pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, garantizando su ejecución gradual y progresiva de acuerdo con el presupuesto asignado para tal fin en cada vigencia y la articulación interinstitucional requerida (MADR, Res. 130/2017).

Introducción

El presente documento es el resultado de un proceso de análisis que articula los principales elementos para desarrollar iniciativas de regularización de la propiedad rural a la cabeza de las gobernaciones de los departamentos de la Orinoquia colombiana, específicamente de Casanare, a partir de un problema central identificado y sus correspondientes causas y efectos. La estrategia se integra dentro de las metas planteadas en el proyecto de Desarrollo Sostenible Bajo en Carbono – Biocarbono para la región de la Orinoquia, en particular el componente uno: *planeación integral del uso del suelo y mejoramiento de la gobernanza para el control de la deforestación*. Así las cosas, el proyecto Biocarbono identificó en los departamentos antedichos posibles escenarios para fortalecer la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario para promover el desarrollo productivo con la conservación del medio ambiente. Guiado por una línea metodológica enmarcada en actividades y acciones concretas, la estrategia se basa en los procedimientos y la normatividad vigente que rige la regularización en la tenencia de la tierra rural.

Lideradas por las gobernaciones, la estrategia reúne las acciones interinstitucionales que se relacionan con los procesos de regularización de la propiedad, MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional y Corporaciones Autónomas Regionales, entre otras. El propósito es que las entidades territoriales puedan desplegar actividades específicas para robustecer los procesos de regularización.

El texto contentivo de la estrategia se desarrolló por medio de la Metodología del Marco Lógico (MML). En consecuencia, se surtieron una serie de etapas, entre ellas: **a)** análisis de actores, donde se logró establecer las principales instituciones que tienen lugar en los procesos de regularización en el departamento de Casanare; **b)** árbol de problemas, a través del cual se identificó la problemática central de la alta informalidad en la tenencia de la tierra en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada; **c)** árbol de objetivos, cuya apuesta es transformar en positivo los dilemas encontrados; **d)** matriz de marco lógico, esto es, la articulación de objetivos, resultados, actividades, indicadores y medios de verificación y, finalmente, **e)** un documento de acciones o alternativas que recoge una gama de propósitos proyectados para su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo.

Aunado a lo anterior, la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR), en la región de la Orinoquia, propone una serie de acciones puntuales para ser considerados dentro de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y otros instrumentos de ordenamiento territorial para mejorar la gestión relacionada con los procesos de regularización de la propiedad rural en los departamentos. Por tanto, se espera que este documento sirva como insumo a las gobernaciones para trazar metas que redunden en el aumento de la formalidad en la tenencia de la tierra.

Es oportuno aclarar que la estrategia no suplente los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) formulados por la ANT, pero busca convertirse en una carta de navegación para que el departamento de Casanare lidere acciones para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y así, contribuir a la disminución de la informalidad de la propiedad rural.

Objetivo de la estrategia

Coordinar y gestionar acciones por parte de los entes territoriales con las entidades competentes y con la comunidad para el fortalecimiento de los procesos de regularización de la propiedad rural en su jurisdicción.

Alcance de la estrategia

Orientar a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los Planes de Ordenamiento Departamental y otros instrumentos de planificación territorial.

Es oportuno reiterar que esta estrategia **no** suplente los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que formula la Agencia Nacional de Tierras.

An aerial photograph of a herd of cattle in a lush green field. The herd is composed of various breeds, including white, brown, and tan cows and calves. The field is vibrant green, and the background shows a line of trees under a clear sky. Overlaid on the image are several white lines: a large circle on the left side, a smaller circle on the right side, and a diagonal line crossing the scene. Additionally, there are numerous yellow, wavy lines that resemble topographic contour lines or perhaps a digital overlay, primarily concentrated on the left side of the image.

1. Marco de referencia

1.

A continuación, se describe de forma general la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR), sus antecedentes y su relación con las funciones de otros actores de orden nacional implicados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural, teniendo en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de ordenamiento territorial (OT) y el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR). A partir de este contexto, se concibe el OSPR como la estrategia transversal establecida para la transformación del campo y se contemplan aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales como la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural. En ese sentido, se establece el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018 “Todos por un Nuevo País”, para el cual se tuvieron en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el informe de la Misión Rural.

De acuerdo con lo anterior, es pertinente referirnos a la Resolución 128 de 2017 del MADR, dado que nos permite integrar varios aspectos analizados. Dicha resolución definió el Ordenamiento Social de la Propiedad como:

Un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural. (MADR, Res. 128/2018, art. 5-3)

En este marco se presentan las definiciones y contextos para comprender y analizar las distintas temáticas relacionadas con la ETGRPR.

1.1. Contexto sectorial de la estrategia

El objeto de la ETGRPR es orientar a las administraciones territoriales tales como los departamentos, regiones administrativas o demás territorios, para apoyar la definición, coordinación y gestión de acciones entre estas con las entidades competentes y con la comunidad para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción.

La implementación de la estrategia estará liderada por **las gobernaciones departamentales**, para este caso específico por la Gobernación de Casanare, quien armonizará las acciones con las instituciones para la gestión de la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias, entre ellas, **MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional**, y otras que fueron identificadas en el análisis de actores que se realizó durante los talleres de perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada en 2022. Los antecedentes para la construcción de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural se ubican en la experiencia de la UPRA en la formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, dadas a partir de sus competencias.² La UPRA es una unidad administrativa especial de carácter técnico y especializado, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía presupuestal, administrativa, financiera y técnica. De acuerdo con el Decreto Ley 4145 de 2011, la UPRA tiene dentro de sus funciones un trabajo importante relacionado con los instrumentos para el ordenamiento territorial, el ordenamiento social de la propiedad rural y la gestión del territorio para usos agropecuarios. Con base en el Decreto 4145 de 2011 (art. 5-1, 2, 3 y 8; art. 13-3) y la Resolución 299 de 2019 del MADR, la UPRA desarrolla funciones asociadas a los procesos de regularización de la propiedad rural, entre ellas:

- Planificar el uso eficiente del suelo rural, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto, previa aprobación del Consejo de Dirección Técnica, previendo el respectivo panorama de riesgos, y una mayor competitividad de la producción agropecuaria en los mercados internos y externos.
- Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial.

² El Gobierno Nacional estableció como parte del objeto de la UPRA planificar y producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos que sirvan para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales; así mismo, realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas (MADR, D 4145/2011, art. 3).

- Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto. Planificar los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales.
- Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales, y generar instrumentos para promover su óptimo aprovechamiento productivo y sostenible.

En ese sentido, la UPRA ha construido su plan estratégico³ como un instrumento donde establece de manera lógica las actuaciones de lo que se quiere conseguir para alcanzar la visión y cumplir la misión para el cuatrienio 2019–2022. Este plan presenta la política de desarrollo agropecuario e, igualmente, detalla el contexto institucional de la Entidad donde se presenta la plataforma estratégica con enfoque de la gestión del territorio para usos agropecuarios, objetivos estratégicos, estrategias transversales y los proyectos de inversión. Finalmente, se presenta el capítulo de seguimiento y evaluación del plan, y la metodología para la respectiva evaluación. Este instrumento busca constituirse en herramienta para mejorar la toma de decisiones tanto a nivel gerencial como operativo. En el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, la UPRA evolucionó hacia una Estrategia de Ordenamiento Territorial Agropecuario para los entes territoriales (departamentos), con el fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos de la actuación en el componente rural de los planes de ordenamiento territorial e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, 2021a).

El programa de formalización y su unidad orientadora se tuvieron en cuenta para la formulación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, dado su objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos (MADR, Res 452/2010). La dirección del programa estuvo a cargo del MADR y estaba encaminada a regularizar la tenencia individual y colectiva de los predios rurales, asegurar los derechos de propiedad y consolidar una cultura de formalización de la propiedad.

La Resolución 452 de 2010, que crea el programa de formalización de la propiedad rural, fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013,⁴ donde el programa fue encaminado

³ Este plan se elaboró siguiendo las orientaciones y contenidos de la dimensión de Direccionamiento Estratégico y Planeación del Modelo Integrado de planeación y Gestión (MIPG), definido en el manual operativo del Departamento Administrativo de la Función pública (DAFP).

⁴ El artículo 4 de dicha resolución estableció que el programa tendría como unidad básica las zonas de formalización masiva, las cuales fueron seleccionadas y declaradas por el MADR mediante acto administrativo, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, el saneamiento de títulos de falsa tradición y acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Asimismo, modificó las funciones de la Unidad Coordinadora, donde el MADR por disposición del Decreto 1985 de 2013 continuaría con la dirección del programa y de conformidad con los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

La Resolución 347 de 2013 adoptó la primera Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial, como herramienta orientadora del procedimiento para los operadores de la ejecución del programa. La Resolución 98 de 2015 modificó la Resolución 346 de 2013 en lo referente a la selección de las zonas de formalización masiva.

Al poco tiempo, el MADR expidió la Resolución 147, la cual modificó los artículos 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010, modificada a su vez por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que:

Con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular en conjunto con el INCODER liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial. (MADR, Res. 181/2015, art. 2 § 1)

En el año 2014, el Gobierno Nacional creó la Misión para la Transformación del Campo. En su informe, *Estrategia de Competitividad para el Sector Agropecuario* se menciona que el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural es un elemento transversal; por tanto, vieron la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de OSPR donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de restitución de tierras; (iii) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución que preveía el acuerdo de paz; (iv) la ampliación de minifundios; (v) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad; y (vi) la consolidación de territorios comunales (resguardos indígenas y territorios comunales de las comunidades de afrodescendientes) (Misión para la Transformación del Campo, 2015).

La Ley 1753 de 2015 estableció como una de sus estrategias **la transformación del campo**, la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, para tener un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios, sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello, en sus artículos 103 y 104, *Formalización de la propiedad rural y Catastro multipropósito*, respectivamente, priorizó el saneamiento de la propiedad rural y promovió un catastro multipropósito que dispusiera de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del

derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y a la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno Nacional, con previas facultades legales extraordinarias (L 1753/2015, art. 107a), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación.

Entre las funciones de la ANT, cabe mencionar: ejecutar la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la cual se está implementando mediante los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y ejecución del programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En el año 2016, se suscribió entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC–EP), el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en el punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, se sientan las bases para la transformación estructural del campo donde se planteó adoptar las medidas necesarias para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma. De esta manera, se busca garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y, en particular, a las mujeres rurales y la población más vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad, y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017, en el que establecieron los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), la creación del Fondo Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el MADR y de conformidad con algunos criterios y su procedimiento único. Para iniciar la materialización de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad se expidió por parte del MADR las Resoluciones 128 y 129 de 2017; y por parte de la ANT la Resolución 740 de 2017, la cual fue modificada por las Resoluciones 108 de 2018, 3234 de 2018 y 12096 de 2019, la Resolución 382 de 202, Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, y la Resolución 137 de 2022, por la cual se crea el Comité Técnico para la Focalización y Priorización Territorial y se adoptaron lineamientos y criterios y la metodología para focalización y priorización territorial de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

1.1.1. Los instrumentos de ordenamiento territorial y la ETGRPR

Dentro de los antecedentes de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, podemos mencionar ciertas normas que le dan autonomía a las administraciones locales y regionales para gestionar actividades que contribuyan a su ordenamiento territorial, tales como:

El artículo 288 de la Constitución Política de Colombia del año 1991 señala que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales por lo que solo hasta el año 1994 mediante el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, se contempló que los municipios elaboraran sus propios planes de ordenamiento territorial. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997, se actualizó la Ley 9 de 1989, y en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio. Aunque después en la elaboración de estos POT de primera generación, se presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional estuvieron más enfocados hacia el desarrollo urbano.

En 2011 con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Ley 1454 de 2011 (LOOT), se adoptan reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial. En el inciso 2 del artículo 29, se asigna a los departamentos la función de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, para lo cual se deben expedir instrumentos a escala departamental como los planes de ordenamiento departamental POD definidos por la ley (aunque esta ley no los reglamenta). Además, en el artículo 6 se crea la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) como instancia técnica y asesora del Gobierno Nacional y del Congreso de la República en materia de descentralización y ordenamiento territorial (Congreso de la República, L 1454/2011).



Posteriormente con el Acuerdo COT 010 de 2016 se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la formulación y adopción de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD), aplicables a los procesos de ordenamiento territorial a nivel departamental, que comprende un conjunto de herramientas articuladas y armonizadas, tales como modelos, directrices, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de impacto territorial supramunicipal, con una perspectiva de largo plazo (COT, 2016).

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son:

- Un instrumento de planificación y gestión a 10 años, para llevar de manera prioritaria y con mayor celeridad en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los PDET hacen parte del punto 1 de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- Los proyectos que hacen parte de los PDET se enfocan en 8 pilares [...]. Los pilares representan temas centrales para lograr la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. (ART, s.f.)

Dentro de estos ocho (8) pilares definidos a partir de lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, se destaca el pilar 1 de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, el cual hace referencia al conjunto de procesos, reglas y acciones para organizar las dinámicas alrededor de la propiedad de la tierra; así mismo, busca su distribución equitativa y protección jurídica, a partir de la promoción del acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales.

En ese sentido es importante señalar que la Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-174 de 2017, estableció que las herramientas del Decreto Ley 902 de 2017 demandan ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, lo cual es un requisito para llegar al territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del punto 1, en especial para las zonas priorizadas de los PDET (CConst, C-174/17, 2017).

De otro lado, el DNP expide este programa de POT Modernos, el cual propone dentro de su marco de innovaciones las siguientes temáticas que se relacionan con la Estrategia de Gestión de Regularización de la Propiedad Rural: Visión regional y Vínculos urbano-rural y gobernanza-instituciones, dado que está enfocada a los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del OSPR, vinculándose a lo productivo y buscando sinergia e interoperabilidad entre instituciones (DNP, 2016). De acuerdo con lo

anterior, las administraciones departamentales (oficinas de planeación) necesitan identificar una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional y conocer los posibles conflictos derivados de las afectaciones a los derechos de uso y propiedad en cuanto se presentan situaciones de aprovisionamiento de infraestructura, equipamientos, servicios públicos, delimitación de áreas prioritarias para actividades productivas, delimitación de áreas de conservación y protección de los recursos naturales.

1.1.2. La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales

Diferentes instituciones supranacionales, entre ellas el Banco Mundial, se han dado a la labor de promover esquemas de producción alternativos, que permitan satisfacer la creciente demanda con un enfoque sostenible, esto es, que no se incrementen las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Precisamente, en cumplimiento de este propósito, el Banco Mundial administra desde el año 2013 la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL) del fondo Biocarbono, cuyo propósito es:

Brindar un servicio multilateral que fomenta y recompensa la reducción de gases y el incremento del secuestro a través de una mejor gestión del suelo que incluya estrategias como REDD+ (Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques), agricultura climática inteligente, y una planificación y políticas de uso del suelo más inteligentes. (Banco Mundial, 2020)

Dentro de los países beneficiarios del Fondo Biocarbono ISFL se encuentra Colombia y, en particular, la región de la Orinoquia, sobre la cual se tiene una alta expectativa por ser considerada un área relevante en la protección ambiental y la producción agropecuaria y, por tanto, el lugar propicio para formalizar un programa de reducción de emisiones de carbono. Para lograr este objetivo, se ha planteado por parte del Banco Mundial un proyecto en dos etapas: la primera corresponde al acompañamiento técnico para hacer un diagnóstico sobre las posibilidades de la región con el fin de implementar un programa de reducción de emisiones, y en la segunda etapa, se tiene contemplado formalizar los contratos y su funcionamiento a partir del análisis inicial.

La formulación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural se enmarca en la primera etapa, particularmente en el componente 1 del proyecto Biocarbono para la Orinoquia, que trata sobre la planificación integrada del uso del suelo y gobernanza mejorada para el control de la deforestación. En ese contexto, resulta pertinente mencionar las cifras alrededor de la degradación del suelo en Colombia, las cuales no son favorables. El estudio realizado por el IDEAM, el MADS y la UDCA (2015) demuestra que el 40 % de la superficie continental e insular es afectada por la erosión; de esta área el 20 % presenta erosión ligera, el 17 % erosión moderada, el 3 % erosión severa y el 0,2 % presenta

erosión muy severa. Las áreas de uso exclusivamente agrícola corresponden a cerca de 2.078.094 ha, de las cuales el 93 % presenta erosión, situación que es ocasionada por el manejo inadecuado en las labores agropecuarias.

De acuerdo con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Agrosavia (2020):

La erosión es un proceso que ocasiona la pérdida de las funciones y servicios ecosistémicos; este tipo de degradación de los casos no es evidente, pero actúa en tal magnitud que promueve la pérdida de sus capacidades como reguladores en el ciclo hídrico de los ecosistemas y como almacenadores de grandes cantidades de carbono, disminuyendo la captación de gases efecto invernadero. De otra parte, existen efectos que son más tangibles, como es el caso de la pérdida de los rendimientos de los cultivos comerciales y sus efectos en la oferta y los precios de los alimentos, situación que genera implicaciones directas en la seguridad alimentaria de millones de personas. Uno de los principales aspectos que impactan el estado de los ecosistemas en áreas de producción agropecuaria tiene que ver con la claridad de los derechos de propiedad. La seguridad en la tenencia de la tierra es de gran relevancia para la conservación de los ecosistemas. Algunos autores, entre ellos Miller, señalan que una mayor certeza en la propiedad de la tierra determina la disposición de los propietarios a invertir y realizar obras de conservación de suelos. (Miller, 1982, citado en Agrosavia 2020)

En la actualidad no existen investigaciones que puedan determinar la correlación directa entre la informalidad y la deforestación; aun así, son evidentes los beneficios en términos de calidad de vida de las familias, resultado de los programas y proyectos vinculados al acceso a factores productivos y asistencia técnica, que contribuyen a mejorar la productividad y la sostenibilidad de los sistemas productivos. En ese orden de ideas, resulta determinante la contribución que la implementación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural pueda hacer a la disminución de la degradación de los ecosistemas en la Orinoquia, dado que la región de la Orinoquia cuenta con un índice de informalidad del 45,9 %, cuya condición contribuye en gran medida a prácticas de deforestación y de escasa inversión sobre la propiedad para la conservación de los suelos, ya que no existe un incentivo para su realización.

An aerial photograph of a rural landscape. In the foreground, there is a dense green forest. To the left, a small farm with several buildings and a dirt road is visible. The middle ground shows a large green field with some trees and a dirt path. The background is a vast, flat landscape under a cloudy sky. Overlaid on the image is a technical drawing grid consisting of white lines forming a grid and wavy lines, suggesting a survey or planning context.

2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural

2.1. Normas que soportan la ETGRPR

La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce el derecho a la propiedad privada como una de las bases del sistema jurídico, social y económico del país. El Código Civil define la propiedad como: “El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno” (CC, art. 669). De modo que, la propiedad puede ser alcanzada de conformidad con los presupuestos enunciados en el artículo 673 de la misma normatividad, la cual reza: “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción” (CC, art. 673). Sobre las premisas anteriores, cada uno de estos modos dependerá u obedecerá a la naturaleza jurídica de cada predio, es así como, para los bienes de tradición privada se podrán ostentar calidades jurídicas en relación con la tenencia de la tierra las de poseedor y propietario y, en cuanto bienes baldíos, se tendrán los ocupantes o explotadores de baldíos cuya propiedad se pretende por adjudicación. De ahí que, la Corte Constitucional en la Sentencia C-133 de 2009 se pronunciara sobre los atributos de las relaciones de propiedad de la siguiente manera:

Son atributos de propiedad (i) el ius utendi, que consiste en la facultad que le asiste al propietario de servirse de la cosa y de aprovecharse de los servicios que pueda rendir; (ii) el ius fruendi o fructus, que es la posibilidad del dueño de recoger todos los productos que acceden o se derivan de su explotación; y (iii) el derecho de disposición, consistente en el reconocimiento de todas aquellas facultades jurídicas que se pueden realizar por el propietario y que se traducen en actos de disposición o enajenación sobre la titularidad del bien. (CConst, 2009)

Así mismo, el artículo 740 del Código Civil Colombiano, frente a la tradición de los bienes como modo de adquirir el dominio de las cosas, refiere:

La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales. (CC, art. 740)

Complementa el artículo 756 del mismo código, en el sentido de que además de la entrega que el dueño, tratándose de bienes inmuebles exige la inscripción del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, así: “se efectuará la tradición del dominio de los bienes raíces por la inscripción del título en la oficina de registro de instrumentos públicos [énfasis añadido]” (CC, art. 756).

El artículo 58 de la Constitución Política de 1991 señala que: “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”. También señala que “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social” (CN, art. 58). En esa misma línea, este mismo artículo señala que la propiedad privada tiene dos funciones: una social y la otra ecológica, las cuales son inherentes y el Estado será el garante de la defensa del derecho de propiedad y también deberá asumir la promoción de formas asociativas y solidarias en las que se busque la propiedad. Contrario a lo anterior, el artículo 60 de la Carta Política consagra que el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Y por su parte, el artículo 64 señala que el acceso a la propiedad será progresivo y con todos los elementos que permitan al trabajador agrario mejorar sus ingresos y su calidad de vida. Ahora, en relación con los predios cuya administración y tutela se encuentran en cabeza del estado, el artículo 63 de la Constitución Política señala: “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (CN, art. 63). Bajo esa concepción, el ordenamiento jurídico ha incorporado normas y jurisprudencia constitucional relacionada a los terrenos baldíos, encaminadas a enumerar requisitos que los trabajadores agrarios deberán cumplir a efectos de acceder a la propiedad rural. Finalmente, este documento consagró que el Estado no solo deberá propender por el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, pues esta calidad jurídica deberá estar acompañada de servicios de salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial, que dignifiquen las condiciones de vida en el sector rural.

2.2. Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores de la ETGRPR

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En su artículo 29, numeral 2, define *la distribución de competencias* en materia de ordenamiento del territorio de la nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. En especial en su artículo 103 crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

Ley 1955 de 2019. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En el artículo 79 define la naturaleza y organización de la Gestión Catastral y describe algunos de los actores clave de la gestión catastral entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y el SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la ANT. En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley, se reglamentan en el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral. Normas Relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.

Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual la Presidencia de la Republica modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el presidente de la Republica en sus facultades extraordinarias crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), fijando su objeto y estructura.

Decreto Ley 2369 de 2015. Por medio del cual la Presidencia de la Republica modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), creando la Dirección Mujer Rural.

Decreto Ley 2366 de 2015. Por el cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio (ART), se determina su objeto y estructura.

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual la Presidencia de la República de Colombia expide la adopción de las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el fondo de tierras; define quiénes son sujetos de acceso a tierras, el proceso de formalización a título gratuito y las obligaciones que adquieren.

2.3. Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR

Ley 388 de 1997. Por medio de la cual el Congreso de la Republica se armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991, en su artículo 9 se desarrolla lo concerniente a los planes de ordenamiento territorial (POT) como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual el Congreso de la decreta Norma que adiciona a la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Ley 1454 de 2011. Por medio del cual el Congreso de la Republica dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, la organización político-administrativa del territorio colombiano, y se modifican otras disposiciones.

Ley 1551 de 2012. Por medio de la cual el Congreso de la Republica dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas.

Decreto 879 de 1998. Compilado en los artículos 2.2.2.1.1.1., 2.2.2.1.1.2. y 2.2.2.1.1.3 del Título 2 “Planeación para el ordenamiento territorial”, del Decreto 1075 de 2015.

Decreto 2201 de 2003. Compilado en el Artículo 2.2.2.1.2.1.2, Subsección 1 del Título 2 “Planeación para el Ordenamiento Territorial”, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 1788 de 2004. Compilado en los artículos 2.2.5.1.4, 2.2.5.21.5, 2.2.5.1.6, 2.2.5.1.7 y 2.2.5.1.8 del Título 5 “Instrumentos de Financiación y Mecanismos de Gestión del Desarrollo Territorial”, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 4002 de 2004. Compilado en el Artículo 2.2.1.1. Definiciones del Título 1 de la Parte 2 “Estructura del Sector Desarrollo Territorial”, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto 3600 de 2007. Compilado en los artículos 2.2.2.2.1.2 Categorías del suelo rural, del Capítulo 2 “Ordenamiento Territorial del Suelo Rural”, del Decreto 1077 de 2015.

Decreto Ley 2367 de 2015. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural – CSAOSR.

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual el presidente de la República de Colombia compila las disposiciones sobre el Plan de Ordenamiento Territorial, establece el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales.

2.4. Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral

Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.

Ley 1712 de 2014. Por medio del cual el Congreso de la Republica crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Ley 1753 de 2015. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014–2018, “Todos por un nuevo país”. En el artículo 104 estableció que el Gobierno Nacional promoverá la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido como aquel que dispone información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica.

Decreto 1983 de 2019. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se adiciona un capítulo al Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de información Estadística”.

Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, “Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística”.

CONPES 3641 de 2010. Por el cual se desarrolla *la Política Nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro*, en el marco de la estrategia para reducir la pobreza y la desigualdad.

CONPES 3859 de 2016. Por el cual desarrolla *la Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano*, establece un alcance más amplio y señala que el catastro debe ser un instrumento útil no solo para la identificación, medición, gestión fiscal y definición de derechos de propiedad, sino que además, debe ser eficaz para la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (DNP, 2016b, p. 9).

CONPES 3985 de 2019. Por el cual se propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información. La presente estrategia reemplaza al Documento CONPES 3859 de 2016 (DNP, 2019, p. 3).

CONPES 4007 de 2022. Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.

Resolución 388 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.

Resolución 509 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi modifica el párrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020.

Resolución 471 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

Resolución 529 de 2020. Por medio de la cual el Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC modifica la Resolución 471 de 2020.

Resolución conjunta IGAC n.º 1101 y SNR n.º 11344 de 2020. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.

Resolución 1149 de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formulación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito.

Resolución 658 de 2022. Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas para la generación de cartografía temática oficial de los instrumentos de ordenamiento territorial.

2.5. Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Ley 1561 de 2012. Por medio del cual el Congreso de la Republica establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual el Congreso de la Republica expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual la Presidencia de la Republica crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual el presidente de la Republica en sus de sus facultades extraordinarias crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), fijando su objeto y estructura.

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual el presidente de la Republica ordena que se adopten medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente, el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Decreto 1985 de 2013. Por el cual el presidente de la Republica modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 1567 de 2014. Por el cual se establecen los lineamientos generales para la cofinanciación de los proyectos en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural. Artículo 3: una de las líneas de los proyectos a ser cofinanciados en el marco del Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural es la de “Acceso a tierras y formalización de la propiedad”.

Decreto 2096 de 2016. Por medio del cual se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones.

Decreto 893 de 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Resolución 452 de 2010. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

Resolución 112 de 2013. Por medio de la cual la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA) define los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.

Resolución 346 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural declara las zonas las zonas de formalización masiva y se declaran otras disposiciones.

Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial.

Resolución 1465 de 2013. Por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones.

Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural se modifican las Resoluciones números 452 de 2010 y 347 de 2013.

Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual el Ministerio de Agricultura declara Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones.

Resolución 127 de 2017. Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.

Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide el reglamento operativo de los planes ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.

Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 3234 de 2018. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica y adiciona a la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.

Resolución 7622 de 2019. Por medio de la cual la Agencia Nacional de Tierras expide nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 915 de 2020. Por la cual la Agencia Nacional de Tierras expide reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad rural en zonas no focalizadas y se adoptan otras disposiciones.

Resolución 3852 de 2021. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5. del Acuerdo Final.

Resolución 137 de 2022. Por la cual se crea el Comité Técnico para la Focalización y Priorización Territorial, y se adoptan los lineamientos, criterios y la metodología para la focalización y priorización territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

2.5.1. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural

Sentencia C-595 de 1995. Por medio de la cual la Corte afirmó que:

si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc., que también buscan esa finalidad. (CConst, 1995)

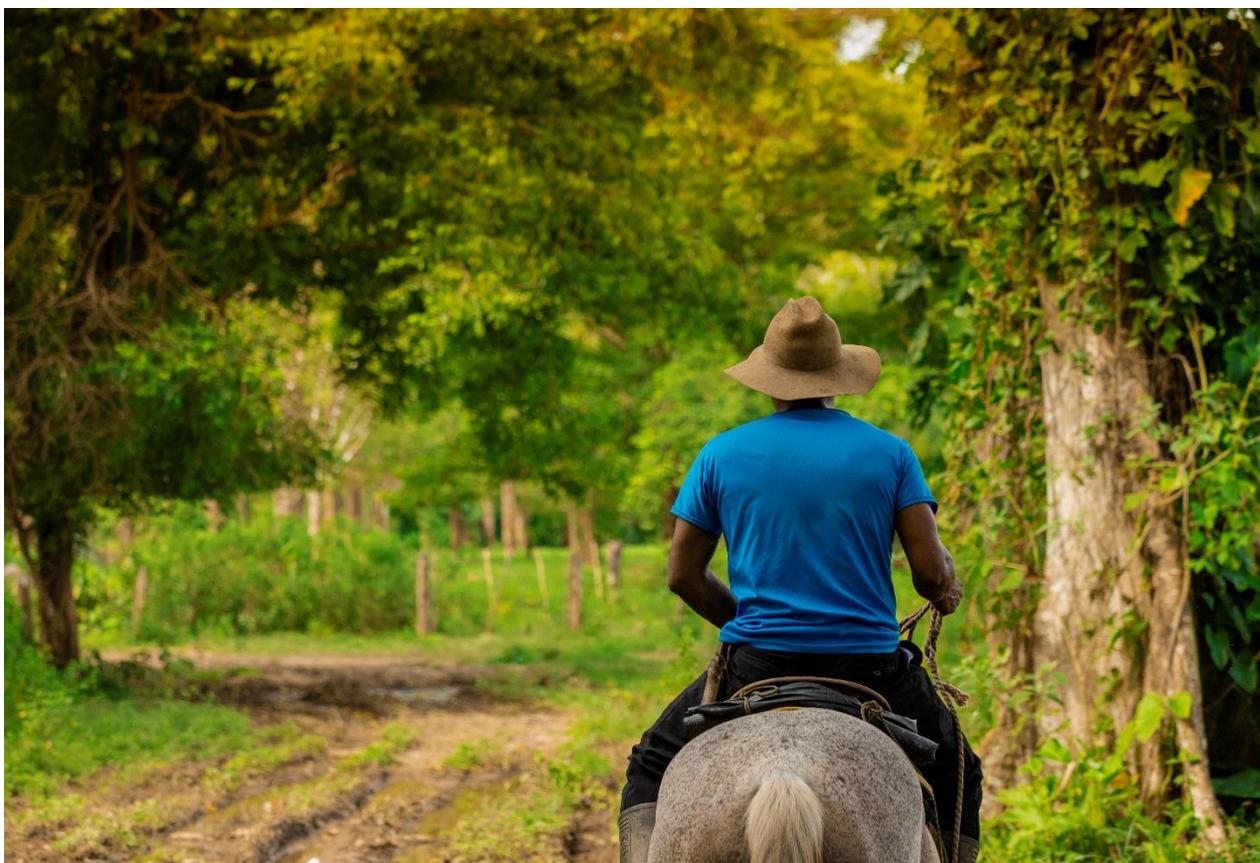
Sentencia C-644 de 2012. Por medio de la cual se afirmó que existe un “número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible”; que “ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas” y que “la jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas”.

Sentencia T-488 de 2014 y sus autos 222 y 040. Por medio de la cual se fijan los criterios en cuanto al proceso de pertenencia rural, cuando recaiga sobre terrenos baldíos adjudicables que solo pueden adquirirse por título otorgado por el INCODER hoy Agencia Nacional de Tierras - ANT.

Sentencia C-174 de 2017. Por medio de la cual por lo cual se establece que las herramientas del Decreto Ley 902 de 2017 demandan un grado de urgencia institucional superlativa, para la ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, es un requisito sine qua non para llegar a territorio y

restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del Punto 1, en especial para las zonas priorizadas de los PDET.

Sentencia C-073 de 2018. Por medio de la cual se establecen Instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera-técnica de control/decreto ley mediante el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final-asequibilidad parcial e inexequibilidad de ciertos apartes.



2.6. Alternativas para la regularización de la propiedad rural

La Resolución 128 de 2017 expedida por el MADR define en su artículo 5 numeral 7 la regularización de la propiedad como “el conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado” (UPRA, Res. 128/2017, art.5-7).

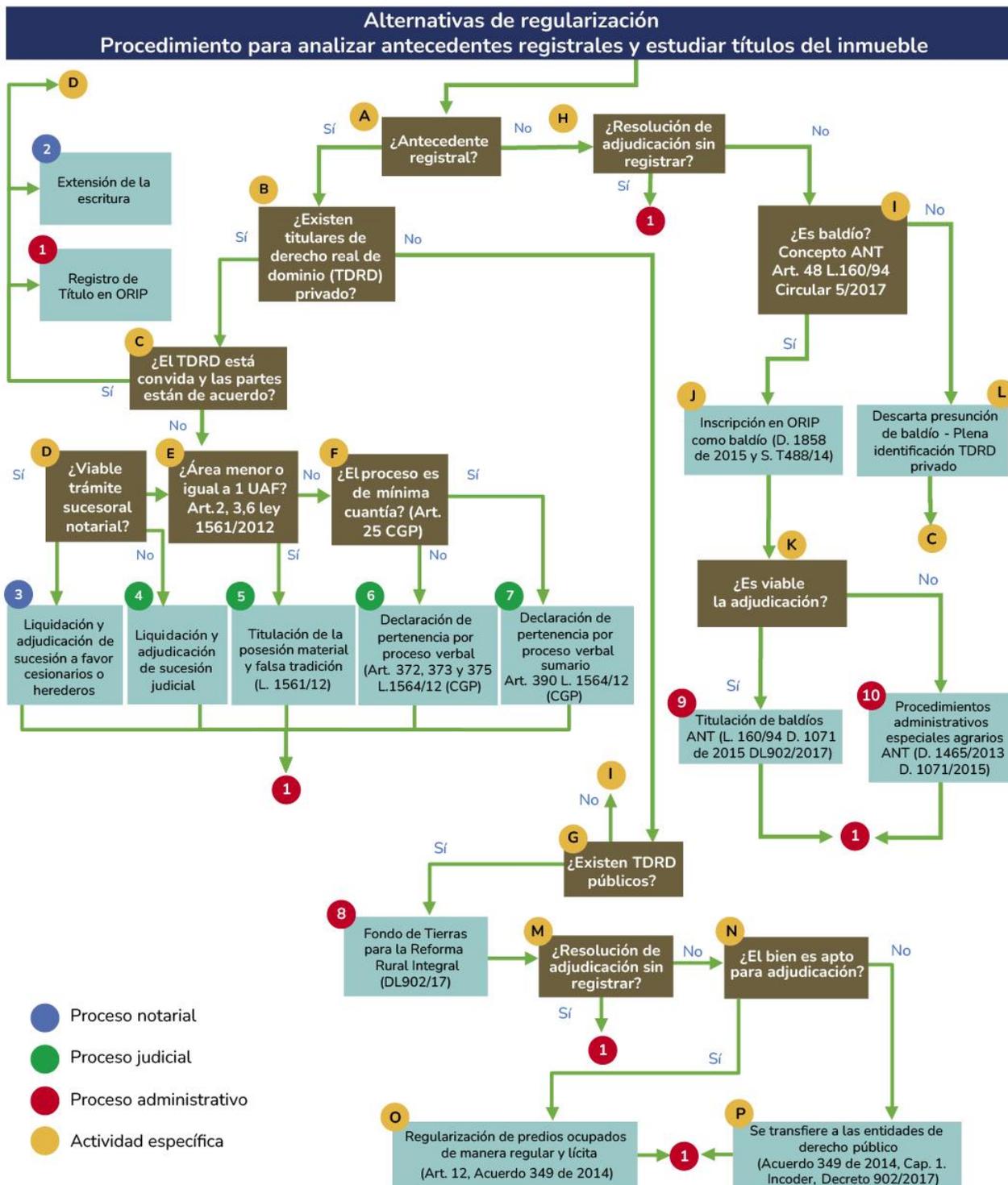
Dichas acciones están encaminadas a garantizar la seguridad jurídica de los derechos de dominio sobre los bienes inmuebles objeto de regularización, tanto públicos como privados, con lo cual se pretende armonizar las actuaciones de las instituciones del Estado que tengan incidencia en las acciones de regularización de la propiedad rural en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Política de 1991 que refiere que el acceso a la propiedad será de manera progresiva.

No obstante a lo anterior, las dinámicas sociales persistentes en el territorio suponen realidades opuestas a las consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que nos lleva a encontrar resoluciones de adjudicaciones no registradas, falsas tradiciones, posesiones, sucesiones testadas e intestadas ilíquidas y ocupaciones, las cuales no solo se deben a la falta de conocimiento de quien se reputa como ocupante, propietario, poseedor o heredero, sino también a las realidades sociales que afrontarán a lo largo de la ETGRPR.

Acorde a lo planteado, el legislador ha desarrollado alternativas que busquen subsanar aquellas situaciones imperfectas, verbigracia, el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural contemplado en el Título 3 de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017, expedida por la Agencia Nacional de Tierras, la cual se ejecuta a partir de dos situaciones (I) en zonas focalizadas bajo la metodología de barrido predial y (II) en zonas no focalizadas bajo la metodología de demanda; contemplando también una tercera opción, la cual es presentar a petición de parte y ante la ANT la solicitud en la que se busca la declaración de titularidad del derecho real de dominio.

Para representar gráficamente las posibles rutas alternativas para regularizar la tenencia de la tierra, a continuación, se presenta un flujograma que expone alternativas en relación con los predios de naturaleza privada y de naturaleza baldía. La figura 1 contempla acciones y su posible ruta de formalización, las cuales se clasifican en acciones administrativas (4), notariales (2) y judiciales (4).

Figura 1. Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural



Fuente: adaptada de UPRA (2016).

Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural

| ÍTEM | DESCRIPCIÓN |
|---|--|
| <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">1</p> | <p style="text-align: center;">Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)</p> <p>Este trámite se surte directamente ante la ORIP siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o bien sea por una escritura pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos: <ul style="list-style-type: none"> • Copia de la escritura. • Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 3. Calificación: efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, de ser procedente se efectúa la inscripción, de no ser así la ORIP lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo. (L 1437/2011) 4. Expedición del certificado: regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad para cerciorarse de la inscripción de la solicitud, de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). <p>Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.</p> |
| <p style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">2</p> | <p style="text-align: center;">Extensión de la escritura pública</p> <p>El Artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general aquellos para los cuales la ley exija esta solemnidad.</p> <p>Por su parte el Artículo 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley y que se incorpora al protocolo. El proceso de su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización.</p> <p>La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal si la tuviere, y al extender el instrumento velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.</p> |

Liquidación y adjudicación sucesión

3

Entendiéndose sucesión como el hecho jurídico mediante el cual el conjunto de derechos y obligaciones, de las cuales era titular el causante al momento de morir son objeto de transmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores.

A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991. A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991, se puede realizar siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de estos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad. Dicha solicitud debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos.

4

Sucesión judicial

Este proceso descrito en el Código Civil se suscita cuando hay controversia entre los herederos de un causante, los cuales acuden al juez del último domicilio del causante y se puede surtir por un proceso verbal ante el juez competente para ello, se debe presentar una demanda de sucesión, en contra de todos y cada uno de los herederos para que el juez en partes iguales reparta los derechos y obligaciones.

5

Titulación de la posesión y falsa tradición (Ley 1561 de 2012)

Este procedimiento especial será aplicable únicamente para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado, es decir, desvirtuar la presunción de Baldío en los términos de la sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta N.º 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos casos concretos:

Titulación de la posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción; es decir, en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de "Falsa tradición".

Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título válido registrado con anotación de "Falsa tradición" en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia de TDRD registrados.

Requisitos del predio: Establecidos en el Artículo 6 de la Ley 1561 de 2012): i. Que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (CP, Art. 63, 72, 102 y 332), ii. Que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida, iii. Que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (Ley 1448/11 y D. 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar.

5

En cuanto a la demanda y su procedencia, el Artículo 11 de la mencionada ley estableció: “los requisitos correspondientes como el poder, cumplimiento del Artículo 6 (requisitos del predio), la existencia o no, de vínculo matrimonial con sociedad conyugal vigente o de unión marital de hecho, con sociedad patrimonial legalmente declarada o reconocida (prueba del estado civil del demandante, la identificación completa y datos de ubicación del cónyuge o compañero(a) permanente), informe técnico-jurídico, plano topográfico, actas de colindancia, anexos”.

Asimismo, el juez procederá a partir del recibo de la demanda, y como Información previa para la calificación de la demanda (Art. 12), a consultar entre otros: el POT del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los comités locales de atención integral a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por la ANT, el IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.

Una vez realizada la actividad anterior procederá a la calificación de la demanda (Art. 13), admitiéndola, inadmitiéndola o rechazándola, debiendo el demandante estar muy atento en caso de inadmisión para subsanar.

Ahora, de darse la admisión de la demanda, el juez dictará el acto admisorio de la demanda (Art. 14) y con ello procederá: i. Medida cautelar oficiosa, ii. Notificación personal demandados, iii. Valla en el predio, iv. Curador Ad ítem, es decir los contenidos propios del Artículo 14 de la ley. Emplazamiento a colindantes, traslado de la demanda: diez días, fijación de fecha de diligencia: tres días, diligencia: diez días. Vencidas las anteriores actuaciones se realizará la diligencia de inspección en los términos del Artículo 15.

De presentarse oposición (Art. 16), se correrá traslado de la demanda, se hará necesaria la diligencia de inspección judicial, según principio y proceso de oralidad y se procederá a realizar pruebas periciales.

Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)

6

Para esta ruta, aplica la acumulación de pretensiones en los términos del Artículo 82 Código de Procedimiento Civil (CPC), Artículo 88 del Código General del Proceso (CGP) y Artículo 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según los dispone el Artículo 778 del Código Civil (CC).

Con la implementación de la oralidad en Colombia la Ley 1564 de 2012, que promulgo el CGP, establece en su Artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, pública y en audiencias y para cumplir tal propósito, enmarca el proceso verbal en cuantías aclarando en su Artículo 390 que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo aquellos que tengan procedimiento especial, este proceso se desarrolla en dos etapas; una escrita, que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda, la contestación y una oral que comprende el desarrollo de dos audiencias los traslados de excepciones de manera oral en audiencias.

Lo anterior, sin perjuicio del Artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el Artículo 624 del CGP y en atención a lo previsto por el Artículo 625 de la misma codificación.

7

Declaración de pertenencia por proceso verbal y proceso verbal sumario (CGP)

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012 que promulgo el CGP establece en su Artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse en forma oral, publica y en audiencias y para cumplir tal propósito enmarca el proceso verbal en cuantías en razón a la competencia, los cuales serán procesos de mayor, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390, esta es la línea general del cual se establecen y desprenden los demás procesos, es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo casos excepcionales que la sentencia deber proferirse de manera escrita.

8

Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral

Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los artículos 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT, realizar de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (Art. 27) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso y/o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

9

Adjudicación de predios baldíos – ANT

La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslativo de dominio expedido por la autoridad de tierras, previa verificación de sus condiciones de los requisitos subjetivos del solicitante y del terreno pretendido en adjudicación, con arreglo a las disposiciones que le correspondan en consideración a lo dispuesto por la Ley 160 de 1994, el Decreto 1071 de 2015 o el Decreto Ley 902 de 2017 frente al reconocimiento o asignación de derechos a la luz del Artículo 27 del Decreto Ley 902 de 2017. Este es un procedimiento administrativo de dotación de tierras que solo podrá adelantar la ANT.

La adjudicación, salvo las excepciones definidas en el Acuerdo 14 de 1995 ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la ANT, en lo pertinente el Artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en UAF en los términos establecidos en la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996 de Incora, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.

Para las restricciones de adjudicación, es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales tales como, la Ley 1728 de 2014 y la Ley 1228 de 2008, modificada por la Ley 1682 de 2013 junto con la Ley 1882 de 2018.

Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios.

Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (CN, Art.58), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa. (CN, Art. 64)

El Título 19 del Decreto 1071 de mayo 26 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural”, reguló los procedimientos administrativos de competencia del Incoder, de conformidad con Ley 160 de 1994:

1. Extinción del derecho de dominio privado, por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.
2. Recuperación de baldíos en los casos de indebida ocupación o apropiación por particulares, con el fin de restituirlos al patrimonio del Estado.
3. Clarificación de la situación de las tierras desde el punto de vista de su propiedad, para identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.
4. Deslinde o delimitación de las tierras que pertenecen a la Nación de las de propiedad privada de particulares.
5. Reversión de baldíos adjudicados, por violación de normas ambientales, cultivos ilícitos o incumplimiento de obligaciones y condiciones bajo las cuales fueron adjudicados.
6. Revocatoria de los actos administrativos de carácter particular y concreto que han adjudicado baldíos de la Nación. Sumado a lo anterior es de resaltar que el procedimiento para resolver cada uno de los procesos agrarios, consta de dos etapas; una administrativa que se tramita ante la ANT por oferta, demanda o descongestión según sea el caso y la etapa judicial que se surte una vez se dé cierre a la etapa administrativa a través de una demanda, interpuesta por la agencia nacional de tierras ante el juez competente en consideración con los artículos 58, 60 y el capítulo 3 del Decreto Ley 902 de 2017, sin perjuicio de lo dispuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-073 de 2018.

Fuente: adaptada de UPRA (2016).

Tabla 2. Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural

| ÍTEM | DESCRIPCIÓN |
|--|--|
| <p style="font-size: 2em; color: #0070C0; text-align: center;">A</p> | <p style="text-align: center;">¿Antecedente registral?</p> <p>Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia T -488 de 2014 de la Corte Constitucional, se emitió la Instrucción Conjunta n.º 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR e Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular n.º 5 de 2018 de la ANT, en la cual se establece el procedimiento para la emisión del Certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las ORIP; certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema.</p> <p>El certificado deberá solicitarse a nombre de la(s) persona(s) que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.</p> |
| <p style="font-size: 2em; color: #0070C0; text-align: center;">B</p> | <p style="text-align: center;">¿Existencia de Títulos de Derecho Real de Dominio predios privados?</p> <p>Es necesario corroborar mediante un estudio de TDRD, pese a que exista un certificado de tradición y libertad o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de TDRD, para poder determinar si se evidencia derechos reales de dominio debidamente inscritos en las ORIP.</p> <p>La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los libros índices de propietarios, tomos de índices de hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio, como lo indica la Instrucción Conjunta n.º 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR –INCODER.</p> <p>Los TDRD pueden ser privados (personas naturales o jurídicas), o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privado puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.</p> |
| <p style="font-size: 2em; color: #0070C0; text-align: center;">C</p> | <p style="text-align: center;">¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?</p> <p>Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie que el ultimo TDRD en la información registral se encuentra con vida y que exista común acuerdo entre las partes, se cuenta con las siguientes opciones, según el caso de informalidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa). • La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial). • La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa). <p>En caso de que las rutas mencionadas anteriormente no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha ley.</p> |

D

¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?

Una de las características fundamentales para poder dar inicio al trámite sucesoral por vía notarial, es que las partes deben estar de acuerdo tanto en la partición de los predios en cuanto a su cabida y porcentajes como en lo que le pueda corresponder a cada una de las partes de la sucesión.

E

¿Área menor o igual a una UAF?

La Ley 1561 de 2012, establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición.

A través de este instrumento normativo se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, que cumplan los requisitos establecidos normatividad vigente.

El Artículo 3 de la citada ley, define que:

Quien pretenda obtener título de propiedad sobre un inmueble rural mediante el proceso verbal especial establecido en la presente Ley, deberá demostrar posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares, sobre un predio de propiedad privada cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por [la Resolución 041 de 1996]. (L 1561/2012, art. 3)

En este orden, la aplicación de este procedimiento especial restringe como primera medida, que el predio sea menor o igual a una (1) UAF.

De igual forma, para poder aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el Artículo 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su Artículo 2, en los términos de la Sentencia de la Corte Constitucional T488 de 2014 y la Instrucción Conjunta N.º 13 de 2014 (SNR e Incoder), modificado por la Instrucción Administrativa No 1 de 2017 junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular N.º 5 de 2018 de la ANT.

F

¿El proceso es de mínima Cuantía?

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgó el Código General del Proceso establece que, para dirimir los asuntos por competencia en razón a la cuantía, criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o trascendencia económica de la relación jurídica; es decir, el aspecto pecuniario; es a diferencia de la materia un criterio cuantitativo descrito en su Artículo 25, así:

Artículo 25. Cuando la competencia se determine por la cuantía, los procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía:

Son de mínima cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que no excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV).

Son de menor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a cuarenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (40 SMLMV) sin exceder el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).

Son de mayor cuantía cuando versen sobre pretensiones patrimoniales que excedan el equivalente a ciento cincuenta salarios mínimos legales mensuales vigentes (150 SMLMV).

El SMLMV a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extrapatrimoniales se tendrán en cuenta, solo para efectos de determinar la competencia por razón de la cuantía, los parámetros jurisprudenciales máximos al momento de la presentación de la demanda. (CGP, 2012, art. 25)

G

¿Existen Titulares de Derecho Real del Dominio de predios de origen público?

En esta actividad, se valorará los casos en que efectivamente existen TDRD y el último que figure registrado corresponda a la Nación (Incora, Incoder, ANT, MADR, UNAT, entre otras). Cuando esta situación se presenta, indica que a pesar de que existen TDRD, estos predios aún hacen parte del inventario de la Nación o del Fondo de Tierras, es decir, son bienes del Estado, con vocación agrícola, pero no son baldíos.

En estos casos el objetivo es formalizar la situación jurídica de predios que por transferencia del Incora o el Incoder a la ANT, se encuentran en este Fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados en las correspondientes ORIP o no figuran en los listados oficiales de la autoridad de tierras.

En caso de que se evidencie un predio del FNA pero que además existan TDRD privados registrados con posterioridad, se entenderá que el predio ya salió del inventario de la Nación, por ende, se asumirá como un predio privado.

H

¿Existe Resolución de adjudicación sin registrar?

En el caso de no encontrar antecedente registral aparente, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá proceder al realizar el respectivo registro ante la ORIP.

De no existir se deberá revisar si es presunto baldío, para lo cual deberá tenerse en cuenta las disposiciones derivadas en la Sentencia T-488 de 2014, Ley 160 de 1994, Circular Conjunta n.º 13 de 2014 Instrucción Administrativa n.º 1 de 2017 y el Decreto Ley 902 de 2018.

I

¿Es un predio baldío? Concepto ANT.

En esta actividad la determinación de la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío lo definirá la ANT, conforme lo estable la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Cuando exista un título traslativo de dominio por parte del Estado.
- Cuando existan títulos otorgados con anterioridad al 5 de agosto de 1994, que estén debidamente inscritos, donde consten cadenas traslaticias de dominio por un lapso no menor al término que señalan las leyes para las prescripciones extraordinarias.

| | |
|-----------------|--|
| <p>J</p> | <p style="text-align: center;">Inscripción en ORIP como baldío.</p> <p>De dar la ANT el concepto de predio baldío, se debe realizar la inscripción atendiendo el Artículo 57 del Estatuto Registral (L 1579/2012) donde se establece que:</p> <p style="padding-left: 40px;">Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Incoder, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación – INCODER [Hoy ANT]” (EP, art. 57).</p> <p>En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la Nación, esta acción podrá identificar a través de la inscripción en registro los predios que aparentemente eran de propiedad privada pero que tras el proceso de regularización se comprobó su naturaleza baldía y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la Nación.</p> |
| <p>K</p> | <p style="text-align: center;">¿Es viable la adjudicación?</p> <p>En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, estos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por esta razón, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre el mismo, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.</p> |
| <p>L</p> | <p style="text-align: center;">Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado</p> <p>En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de TDRD, el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiendo que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema deberá solicitar a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente.</p> <p>Al desvirtuar la presunción de un posible baldío e identificar plenamente el TDRD, se deberá continuar con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización más óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.</p> |
| <p>M</p> | <p style="text-align: center;">¿Existe Resolución de adjudicación sin registrar?</p> <p>Existiendo un TDRD de bienes de la Nación y no se encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, Incoder o ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá realizar el respectivo registro ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.</p> |

| | |
|-----------------|--|
| <p>N</p> | <p style="text-align: center;">¿El bien es apto para adjudicación?</p> <p>El Acuerdo 349 de 2014 "Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del Incoder y deroga el Acuerdo número 266 de 2011", establece que el fondo presenta dos tipos de predios: los bienes aptos, los cuales son bienes inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos (agronómicos y agrológicos) y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria y los bienes no aptos, que son los bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado aptos.</p> <p>Los bienes no aptos técnicamente no pueden ser adjudicados a sujetos de reforma agraria, sin embargo, su dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.</p> |
| <p>O</p> | <p style="text-align: center;">Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita</p> <p>Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP.</p> <p>Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Asimismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias previstas en la Ley 160 de 1994, en el presente acuerdo y en la resolución de adjudicación, en especial las relacionadas con el uso, protección y conservación de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.</p> |
| <p>P</p> | <p style="text-align: center;">Bien no apto</p> <p>Si el bien no es apto, el dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.</p> |

Fuente: adaptada UPRA (2016).



2.7. El rol de la ANT sobre la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) fue creada mediante el Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se fijó su objeto de creación, naturaleza jurídica, funciones, y estructura entre otras, téngase entonces que la ANT es la máxima autoridad de tierras de la nación; es una agencia especial adscrita al MADR, que tiene por objeto ejecutar la política pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) formulada por este ministerio, gestionando el acceso progresivo a la tierra como factor productivo, para lograr la seguridad jurídica, promover el uso de la tierra en cumplimiento a su función social y administrar los predios baldíos y rurales de la nación.

La ANT deberá ejecutar la política pública (PP) de OSPR bajo los siguientes criterios:

- ✓ Gestionar el acceso a la tierra como factor social y productivo de pobladores rurales y comunidades étnicas.
- ✓ Gestionar de forma progresiva la formalización de los bienes rurales promoviendo la seguridad jurídica de la tierra.
- ✓ Administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.
- ✓ Concertar con comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención. (MADR, D 2363/2015, art. 4)

La ejecución de la política de OSPR es realizada por la ANT a través tres modalidades: oferta, demanda y descongestión.

1. Oferta: de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, se consideró que la política de ordenamiento social de la propiedad rural debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita. (MADR, D 2363/2015, art. 4-22)

Lo anterior teniendo en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

2. Demanda: en la modalidad por demanda la ANT, recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016.

3. Descongestión: la modalidad por descongestión atiende los procesos de rezago que la ANT heredó de los extintos INCORA e INCODER, y que no han sido resueltos.

Dentro de las alternativas propuestas para la regularización de la propiedad rural, se identificó **el procedimiento único** ejecutado por la Agencia Nacional de Tierras como mecanismo tendiente a sanear situaciones imperfectas en relación con los predios baldíos de la nación. Téngase como modalidades de acción la oferta y la demanda en zonas focalizadas y no focalizadas respectivamente, con las cuales se busca el otorgamiento del título con seguridad jurídica que acredite la propiedad como relación de tenencia con el inmueble.

Las situaciones jurídicas imperfectas, como se mencionó anteriormente, pueden ser saneadas mediante la ejecución del procedimiento único, el cual es adelantado por la ANT actuando por oferta con la metodología de barrido predial en zonas focalizadas y por demanda en zonas no focalizadas, en aras al otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, que propicie el desarrollo sostenible y que coadyuve a la solución de un problema histórico en la ruralidad colombiana.

2.8. Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)

El Decreto Ley 2363 de 2015 otorga a la ANT la facultad para realizar la formulación, implementación y evaluación de los POSPR, los cuales fueron creados por el Decreto Ley 902 del 2017 y son definidos como el mecanismo para llevar a cabo la atención por oferta y la aplicación del procedimiento único.

La ETGRPR del departamento del Huila refirió:

El acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera estableció que con el fin de promover el acceso a la tierra se requiere de un plan de formalización masiva de la propiedad. En este sentido el punto 1.1.5 del Acuerdo de Paz, señala que la formalización busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos y como garantía contra el despojo de cualquier tipo; este punto es desarrollado en el Título V del Decreto Ley 902 de 2017, donde especifica que con la formalización de la propiedad privada y seguridad jurídica se regularán aspectos como la competencia de la ANT para declarar la titulación de la propiedad y el saneamiento bajo unos determinados supuestos (art. 35); elección de formalización de la propiedad vía administrativa (art. 36); acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación (art. 37) y la acción de nulidad agraria (art. 38).

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la ANT la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con

el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar las situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

Adicionalmente, en el artículo 43 del Decreto en mención, se establecen los criterios mínimos para la formulación, implementación y mantenimiento de los POSPR, como lo son: la participación, el enfoque territorial, el enfoque diferencial y la articulación territorial.

Por su parte, el artículo 44 del Decreto Ley 902 de 2017 contempla 13 aspectos, en los que se encuentra la caracterización de los predios, la población y territorios.

Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT expide la Resolución 740 de 2017, donde establece el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y metodologías, para desarrollar las funciones asignadas.

Dicha Resolución define los POSPR como un instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta, en zonas focalizadas, para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa, el acceso a la tierra y la seguridad de la propiedad rural, promoviendo su uso en cumplimiento de la función social y ecológica.

Los planes son desarrollados mediante la metodología de barrido predial en municipios focalizados por el MADR bajo los parámetros y herramientas establecidas en la Resolución 130 de 2017. (UPRA, 2020a, pp. 70-71)

Precisado lo anterior, se considera que para dar al lector un bosquejo de las fases contempladas en la metodología de los POSPR, es menester presentar la siguiente figura:

Figura 2. Metodología y fases de los POSPR



Fuente: tomada de ANT (2019, p. 20).

Fase de formulación: comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, así como la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (ANT, Res. 740/2017, art. 3).

Fase de implementación: consiste en la puesta en marcha del Plan, **mediante el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad**. En esta fase se ejecutan las acciones propias de la consolidación de la información previa aprobación del POSDPR por el director(a) de la ANT, utilizando la metodología del Catastro Multipropósito que se desarrolla en los siguientes puntos (ANT, Res. 740/2017, art. 5):

- **Barrido predial:** consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales, ubicados en la zona focalizada, con el fin de realizar el levantamiento de la información física, jurídica y social.
- **Actualización del plan:** los resultados del barrido predial, en las veredas determinadas como parte de una unidad de intervención según lo definido en el Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, lo integrarán para efectos de su actualización y harán parte integral del mismo para su implementación, seguimiento, evaluación y mantenimiento.
- **Ejecución de actuaciones administrativas:** se conformarán o complementarán los expedientes correspondientes de cada predio a partir de la información recolectada en el barrido predial, se ejecutarán las actuaciones administrativas, bien sea en el marco de la Ley 160 de 1994 o del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017. Respecto a los procesos iniciados con anterioridad al Decreto Ley 902 de 2017, estos se podrán adelantar durante la etapa de formulación del plan.

Fase de evaluación y mantenimiento: comprende las estrategias de seguimiento y evaluación a las actuaciones de la ANT en las zonas focalizadas tendientes al logro y alcance de los objetivos definidos en los respectivos Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Una vez realizada la formulación del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la propiedad y determinada la zona a intervenir, la ANT da inicio al Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad.

2.9. Procedimiento único en zonas focalizadas

El Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 40 estableció la procedencia del Procedimiento único en zonas focalizadas para implementar los Planes de Ordenamiento Social de la

Propiedad Rural, operando de oficio y a través del barrido predial masivo, manteniendo el propósito de la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso a tierras y la formalización de estas (Presidencia de la República de Colombia, DL 902/2017, art. 40).

Con el procedimiento único se implementan los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), mediante un barrido predial masivo, lo anterior en virtud del principio de celeridad, pues con la implementación del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017, un proceso de adjudicación de baldíos tendría un lapso de duración entre sesenta (60) días y un (1) año.

De conformidad con lo contemplado en el artículo 60 y subsiguientes del Decreto Ley 902 de 2017, el Procedimiento Único consta de 2 fases; (I) administrativa y (II) judicial, las cuales se presentan a continuación (Presidencia de la República de Colombia, DL 902/2017, art. 60):

Fase administrativa:

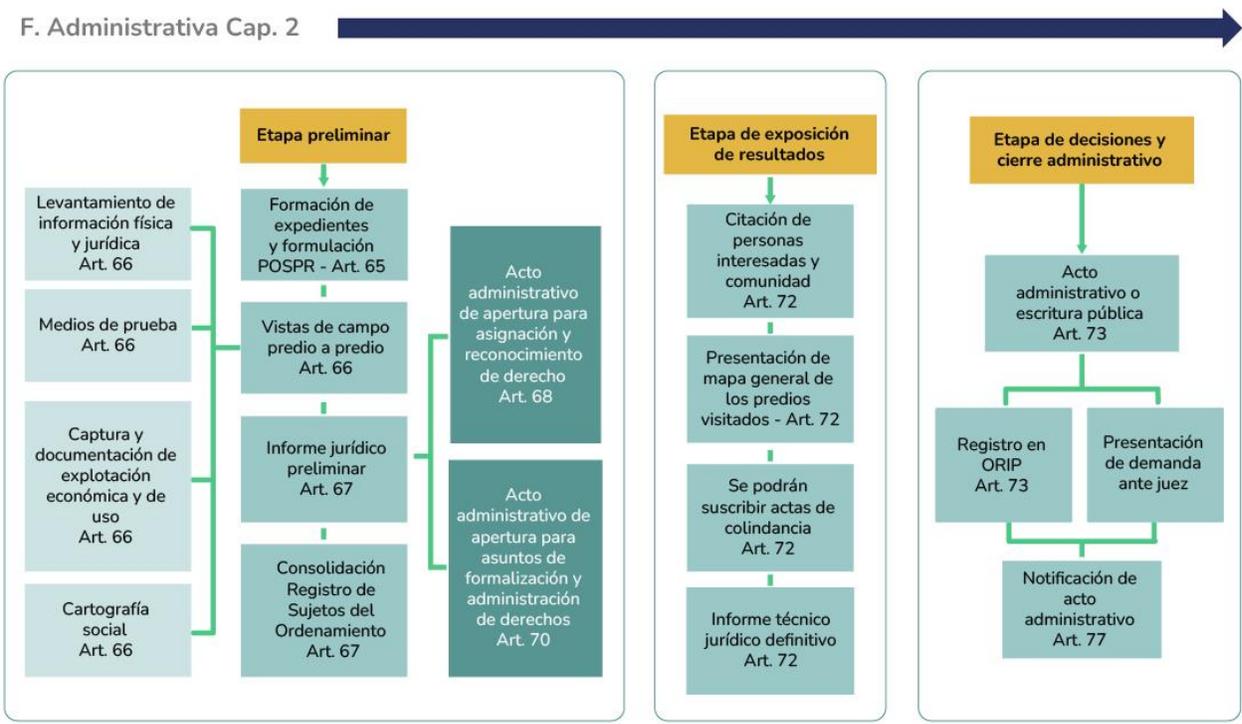
- a) La etapa preliminar comprende la formación de expedientes, las visitas de campo predio a predio, la elaboración de informe jurídico preliminar y la consolidación del Registro de Sujetos del Ordenamiento.
- b) Se deben tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58 (figura 3), atendiendo a los manuales expedidos por la ANT.
- c) Para dar apertura al periodo probatorio, se deben considerar los asuntos 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017.
- d) Etapa de exposición de resultados.
- e) Etapa de decisiones y cierre administrativo.

Fase judicial:

Se presentará para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, los cuales son:

- a) Formalización de predios privados.
- b) Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos (procesos contemplados en la Ley 160 de 1994).
- c) Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas (procedimiento contemplado en la Ley 160 de 1994).
- d) Expropiación judicial de predios rurales (procedimiento contemplado en la Ley 160 de 1994).
- e) Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos (procedimientos contemplados en la Ley 160 de 1994).
- f) Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de predios.
- g) Acción de nulidad agraria.

Figura 3. Fase administrativa del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017



Fuente: tomada de UPRA (2020a).

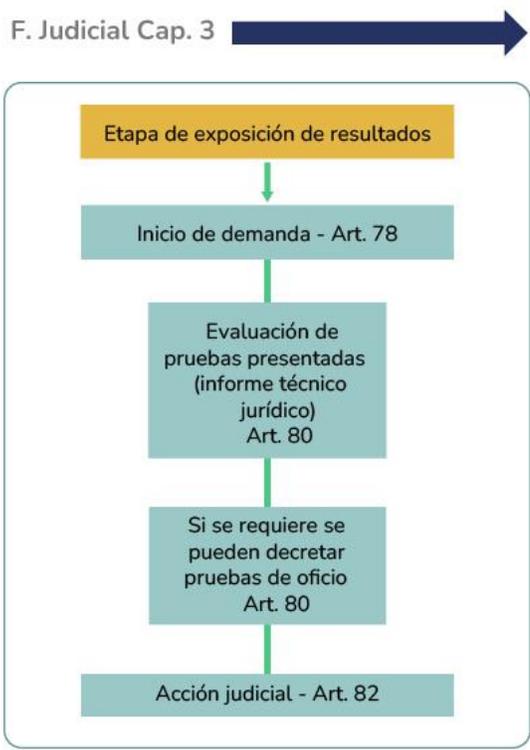


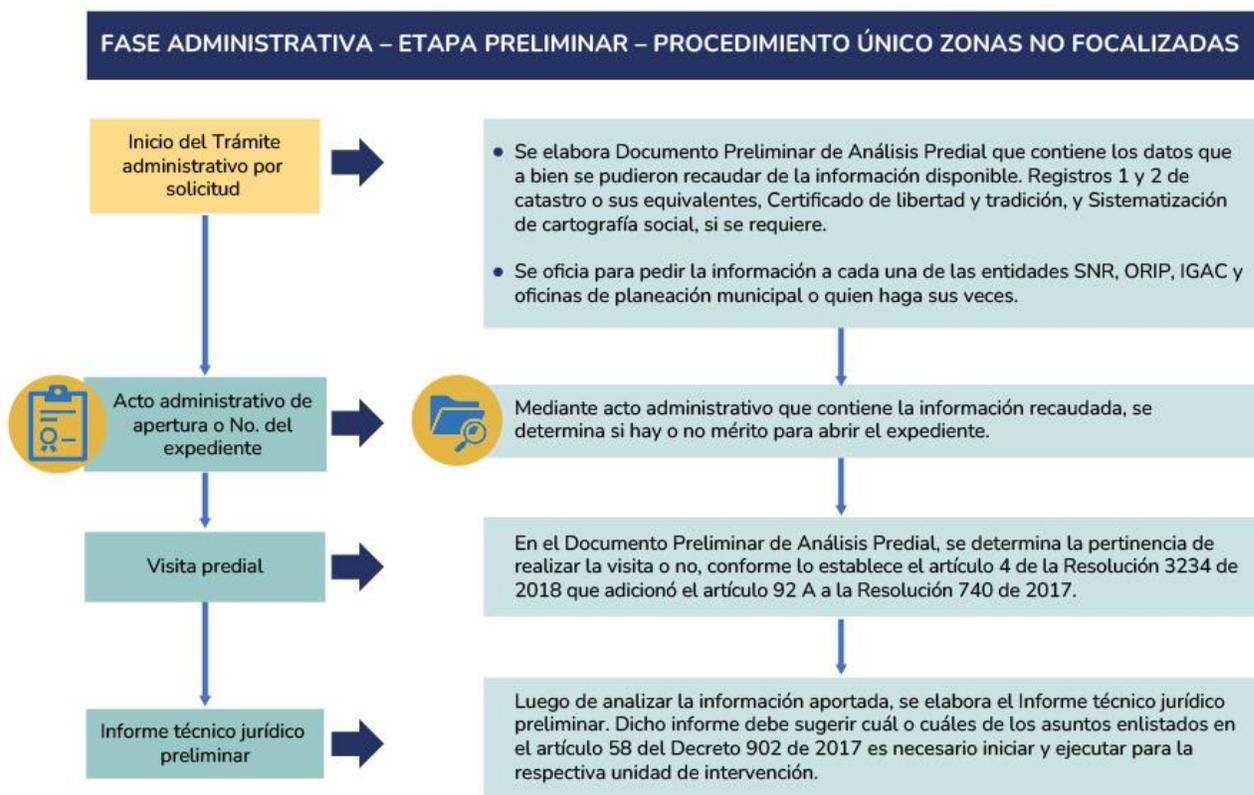
Figura 4. Fase judicial del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017

Fuente: tomada de UPRA (2020a).

2.10. Procedimiento único en zonas no focalizadas

Acorde con lo establecido en el artículo 41 del Decreto Ley 902 de 2017, “en las zonas no focalizadas el Procedimiento Único podrá iniciarse de oficio, o a solicitud de parte aceptada por la ANT, en los términos señalados por el artículo 61 del presente decreto” (Presidencia de la República de Colombia, DL 902/2017, art. 41), es decir, se mantienen las fases contempladas en el artículo 60 y se prescinde de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos. El Procedimiento Único en su fase administrativa para zonas no focalizadas se adelanta de la siguiente manera:

Figura 5. Procedimiento único en zonas no focalizadas





Fuente: tomada de UPRA (2020a), con base en el D L 902/2017.

2.11. Procesos especiales agrarios

El Decreto de 1465 de 2013, por el cual se reglamentan los capítulos X, XI, XII de la Ley 160, define que:

los procedimientos agrarios especiales son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad, como la disponibilidad permanente de predios aptos para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa. (Presidencia de la República de Colombia, D 1465/2013)

Por su parte, la UPRA (2015) en el documento titulado *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos*, cita a Ramos, Castro y Noriega (2013) en una definición más amplia de los procesos especiales agrarios:

Son instrumentos para implementar la política de acceso a la propiedad de la tierra en beneficio de los campesinos y de las comunidades étnicas, garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, asegurar el dominio de la Nación sobre las tierras públicas, recuperarlas en caso de indebida ocupación o apropiación ilegal, contribuir a la seguridad de los derechos de propiedad, y corregir otras irregularidades en la tenencia o uso de la tierra. (UPRA, 2015, p. 71)

Ambas concepciones concuerdan en que la esencia y finalidad de los procedimientos administrativos especiales agrarios es garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Para ilustrar al lector, a continuación, se presenta una figura enunciando y definiendo los procedimientos administrativos especiales agrarios que han sido reglamentados en el Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural:

Figura 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

| | | | |
|---|--|--|--|
| PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECIALES AGRARIOS | Clarificación de la propiedad | Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado, y facilitar el saneamiento de la propiedad privada. | - Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 (Propiedad privada). Ley 160 de 1994 (Art. 48) - Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.6.1) - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58 Procedimiento único) |
| | Deslinde o delimitación de tierras de la Nación | Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes. | - Ley 160 de 1994 (Art. 48) - Decreto 1465 de 2013 (Art. 41), compilado por el Decreto único reglamentario 1071 de 2015 - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58) |
| | Extinción del derecho de dominio | Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad. | - Constitución del 91, artículo 58 - Ley 200 de 1936 Art. 1 - Ley 160 de 1994 Art. 52 al 63 - Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.1 y ss. - Decreto Ley 902 de 2017 Art. 58 |
| | Recuperación de baldíos indebidamente ocupados | Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldías adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares. | - Constitución del 91, artículos 63, 64 y 102 - Decreto único 1071 de 2015 (Art. 2.14.19.5.1 y ss.) - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58) |
| | Revocatoria directa de actos administrativos | Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío. | - Decreto 1071 de 2015, título 19, capítulo VIII |
| | Reversión de baldíos adjudicados | Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos. | - Decreto 1071 de 2015, título 19, capítulo X |
| | Expropiación administrativa | La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización. | - Ley 160 de 1994, artículo 31 - Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4 |

Fuente: tomada de UPRA (2020a).

Respecto de los procedimientos administrativos especiales agrarios que fueron iniciados por el INCORA e INCODER y que aún tienen actuaciones administrativas en curso y que no han llegado a su culminación, deberán ser adelantados por la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, en virtud del Decreto Ley 2363 de 2015. Dichas actuaciones administrativas deben adelantarse bajo y ser resueltas en el marco de lo contenido en la Ley 16 de 1994.

En relación con los nuevos procedimientos que se pretendan adelantar, estos también recaen en la competencia de la Dirección de Gestión Jurídica de la ANT, pero con una distinción particular: que serán adelantados bajo el contenido del Decreto Ley 902 de 2017.

Finalmente, resulta pertinente ilustrar a *grosso modo* las etapas del trámite administrativo de los procedimientos especiales agrarios.

Figura 7. Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios



Fuente: elaboración propia. Proyecto Biocarbono, UPRA.

2.12. Normas asociadas a la gestión del cambio climático

Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones.

Ley 164 de 1994. Por medio de la cual se aprueba la "Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992.

Ley 629 de 2000. Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático", hecho en Kyoto el 11 de diciembre de 1997.

Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones (Art. 221 y 235, 2-7).

Ley 1844 de 2017. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 en París, Francia.

Ley 1931 de 2018. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático.

Ley 2169 de 2021. Por medio de la cual se impulsa el desarrollo bajo en carbono del país mediante el establecimiento de metas y medidas mínimas en materia de carbono neutralidad y resiliencia climática y se dictan otras disposiciones.

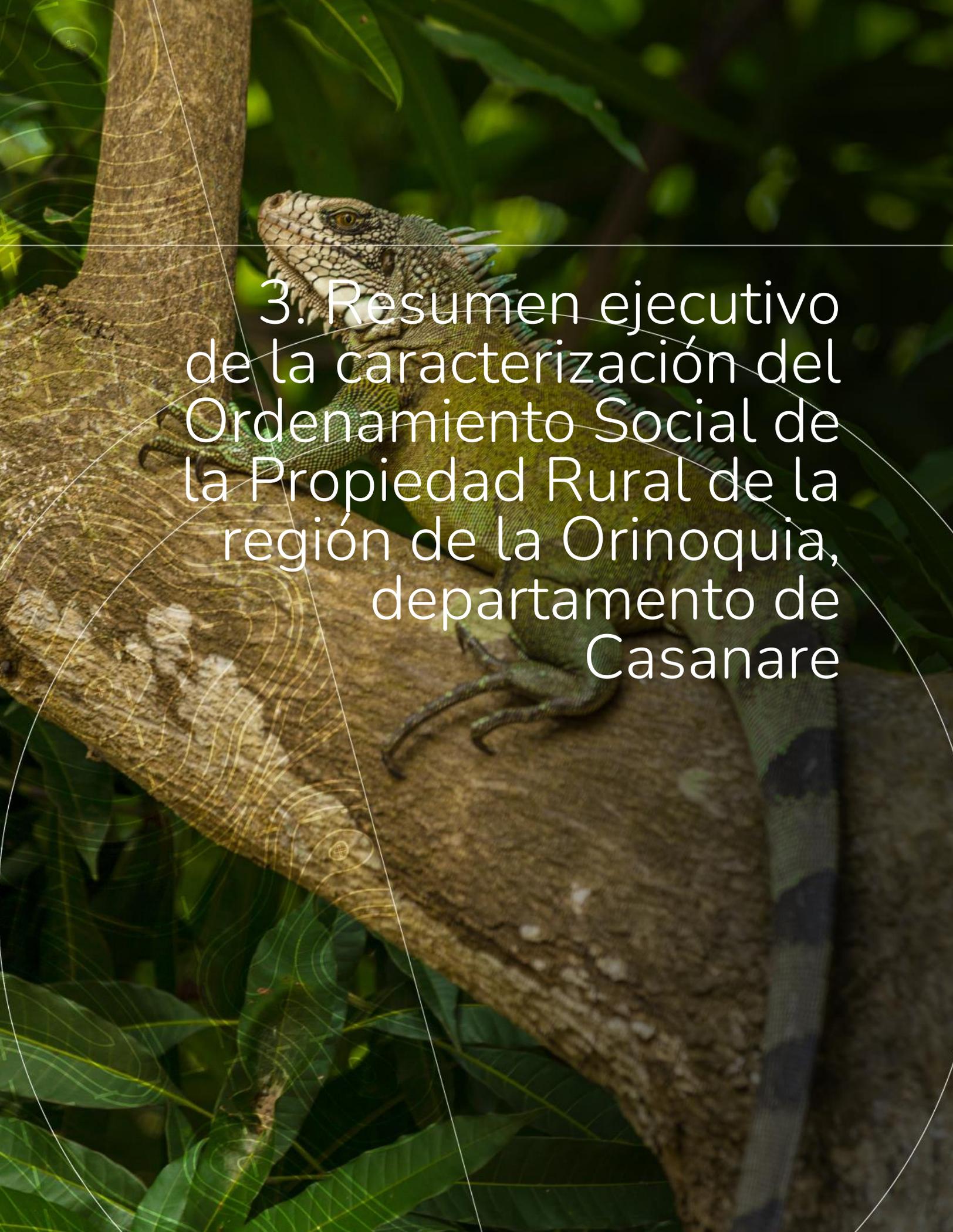
Decreto Único 1076 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 298 de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones.

Resolución 382 de 2021. Por la cual se actualiza el factor de emisión del Sistema interconectado Nacional del año 2020 para inventarios de emisiones de Gases de Efecto Invernadero y proyectos de mitigación.

CONPES 3700 de 2011. Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.

CONPES 4088 de 2022. Importancia estratégica de proyectos de inversión para la implementación de acciones que conduzcan al desarrollo bajo en carbono y resiliente al clima en Colombia.

A green iguana is perched on a thick, textured tree branch. The iguana's body is a vibrant green, with a lighter, scaly head and a row of spines along its back. Its tail is long and tapers to a point. The background is a dense, out-of-focus forest with various shades of green foliage. The overall scene is natural and serene.

3. Resumen ejecutivo de la caracterización del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural de la región de la Orinoquia, departamento de Casanare

3.

El presente acápite contiene un resumen ejecutivo de la información extraída del documento *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono* (Rey y Rodríguez, 2022), el cual presenta una serie de datos relacionados con las circunstancias de la tenencia, el uso del suelo y elementos del OSPR en la región de la Orinoquia. El resumen retoma las generalidades de la región, desagregando los elementos más relevantes para el departamento del Casanare y prestando particular atención a la caracterización de la distribución de la propiedad, la identificación de los predios no saneados y las áreas de condicionamientos legales para el OSPR, entre otros elementos.

3.1 Información catastral

El estado del catastro rural para la vigencia 2019 en los departamentos que conforman la región de la Orinoquia se representa en la figura 8, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2015 y 2019; entre 2010 y 2014; entre 2005 y 2009; entre 2000 y 2004; y entre 1990 y 1999.

De acuerdo con el mapa (figura 8), por rango de años de actualización catastral se puede observar lo siguiente:

- Rango 2015 hasta 2019: se considera el más actualizado, tan solo dos (2) municipios se encuentran en este rango, dentro de los cuales se encuentran Aguazul y Tauramena en el departamento de Casanare.
- Rango de 2010 al 2014: en este rango se encuentra únicamente el municipio de Yopal.
- Rango de 2005 al 2009: el restante de los municipios, específicamente doce (12) se encuentran en este rango.

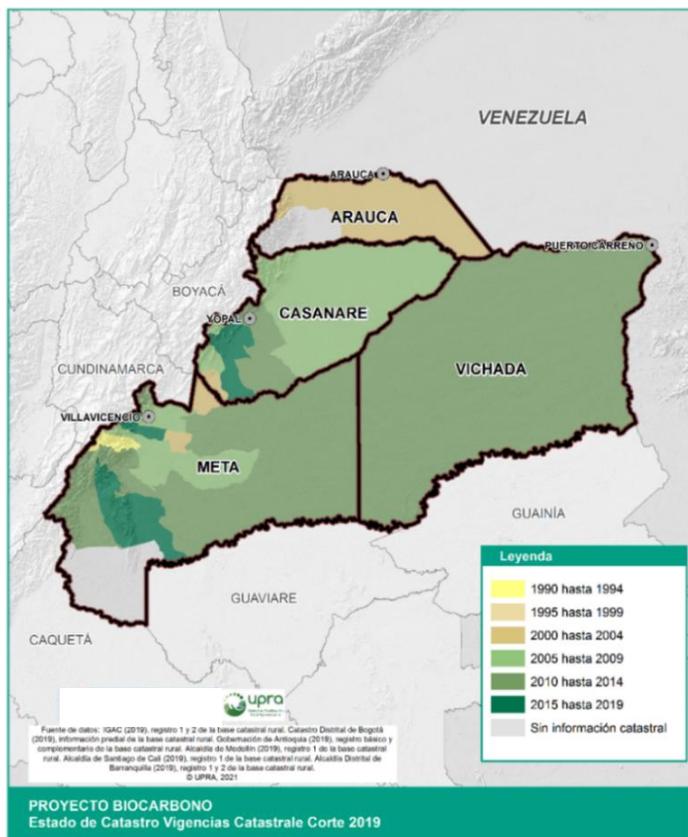


Figura 8. Estado de la información catastral rural en la vigencia 2019, Orinoquia

Fuente: UPRA (2021b), con información del IGAC.

3.2. Figuras de ordenamiento en el departamento de Casanare

A fin de avanzar en ejercicios de formalización en el departamento de Casanare, es necesario considerar las diferentes figuras de ordenamiento que existen en el territorio. En este sentido, se hace una revisión de las figuras de ordenamiento ambiental, las figuras de ordenamiento étnico y otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad,⁵ con el fin de generar un diagnóstico sobre la relevancia de estas en los departamentos de la Orinoquia.

3.2.1. Figuras de ordenamiento ambiental

Las figuras de ordenamiento ambiental incluyen las áreas del sistema de áreas protegidas, los ecosistemas estratégicos y las estrategias complementarias de conservación y desarrollo sostenible. En el análisis se hace referencia al área neta (tabla 3), debido a que entre las diferentes figuras pueden existir traslapes, en la medida que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las diferentes fuentes de información (figura 9).

⁵ Zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo rural, económico y social y zonas de desarrollo empresarial.

Tabla 3. Área de figuras ambientales en el departamento del Casanare

| Área neta (ha) | Porcentaje del área neta | Porcentaje del área neta vs Depto. |
|----------------|--------------------------|------------------------------------|
| 225.254,96 | 4 % | 5 % |

Fuente: SINAP y UPRA en Rey y Rodríguez (2022)

En este proceso de análisis se hace referencia al área neta, debido a que entre las diferentes figuras pueden existir traslapes, en la medida que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las diferentes fuentes de información. Otro indicativo de la relevancia de las figuras ambientales en el departamento de Casanare se aprecia al considerar la participación de estas figuras en el territorio departamental, donde representan el 5 % de su territorio.

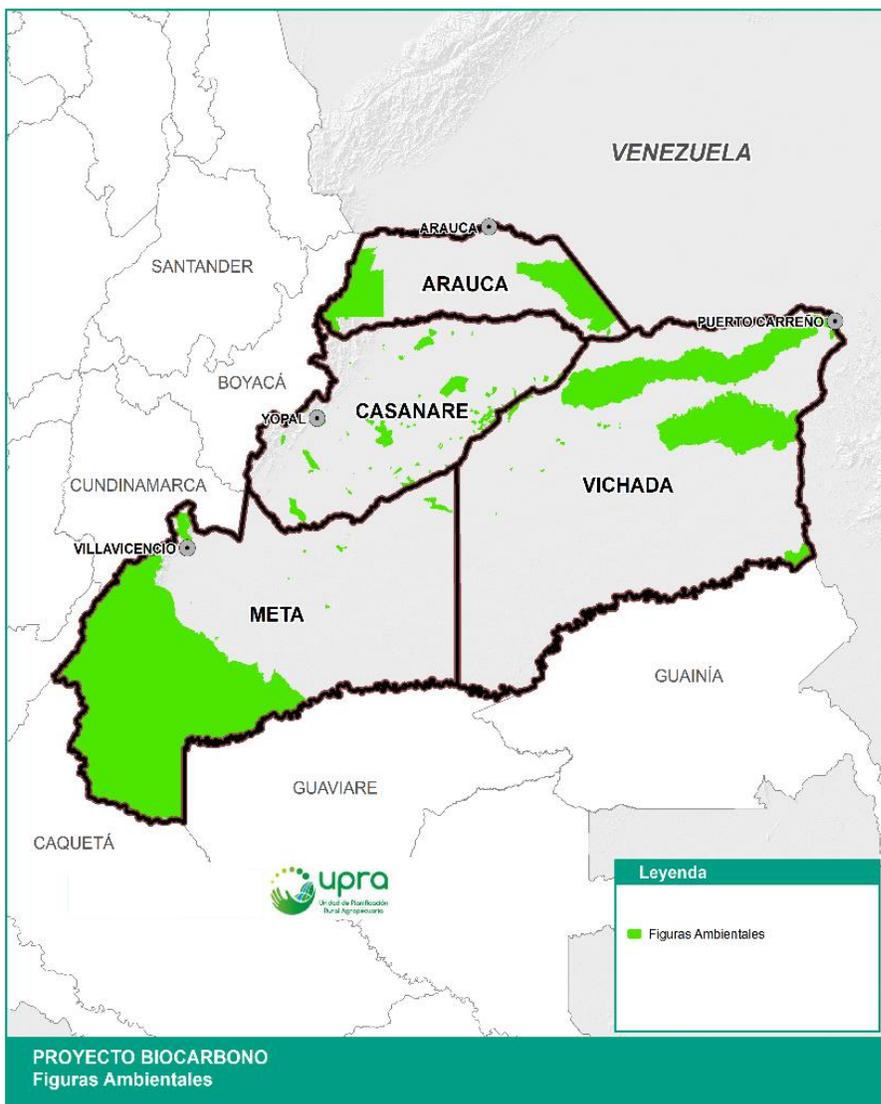


Figura 9. Figuras ambientales en la Orinoquia

Fuente: SINAP y UPRA en Rey y Rodríguez (2022).

Un análisis predial al interior de estas figuras ambientales nos arroja los siguientes resultados:

Tabla 4. Tipo de propietario figuras ambientales en la Orinoquia

| Tipo de propietario | Número de predios | Porcentaje de predios | Área de predios (ha) | Porcentaje del área de predios |
|---------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|--------------------------------|
| 1. Estado | 5.730 | 21 % | 2.537.973 | 57 % |
| 2. Colectivos | 11 | 0 % | 106.430 | 2 % |
| 3. Privados | 22.062 | 79 % | 1.768.228 | 40 % |
| 4. Otros | 4 | 0,01 % | 19 | 0,0004 % |
| (En blanco) | 73 | 0,3 % | 11.996 | 0,3 % |
| Total | 27.880 | 100 % | 4.424.645 | 100 % |

Fuente: UPRA e IGAC en Rey y Rodríguez (2022).

Un porcentaje de las figuras de ordenamiento ambiental se enmarca básicamente en tres categorías: el Sistema de Áreas Protegidas (SINAP),⁶ (del cual hacen parte los parques nacionales y dada su importancia, se discriminan de forma diferencial de las otras figuras del SINAP en la fila final del cuadro), ecosistemas estratégicos y las estrategias complementarias de conservación.

Tabla 5. Figuras ambientales en el departamento del Casanare

| Categoría de ordenamiento ambiental | Área de interés ambiental | Área en el Depto. (ha) | |
|---|---|------------------------|-------|
| Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN) | Parques Nacionales Naturales | 1.970 | |
| Ecosistemas estratégicos | Páramos | 12.980 | |
| | Áreas importantes para la conservación de las aves y la biodiversidad (AICAS) | 60.580 | |
| | Zonas de reserva forestales (Ley 2 de 1959) | Categoría A | 506 |
| | | Previa decisión | 1.330 |
| Otras categorías – SINAP | Parques Naturales Regionales | 3.379 | |
| | Reservas forestales protectoras nacionales | 2.680 | |
| | Distritos regionales de manejo integrado | 35.280 | |
| | Reserva natural de la sociedad civil | 123.732 | |

Fuente: SINAP y UPRA en Rey y Rodríguez (2022).

⁶ El SINAP se define como “el conjunto de áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país” artículo 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1076.

Además de la presencia efectiva de figuras ambientales en la región de la Orinoquia, resulta importante conocer las pretensiones para declarar nuevas áreas del SINAP. El departamento de Casanare no tiene procesos de declaratoria de nuevas áreas.

3.2.2. Figuras de ordenamiento étnico

Respecto a las figuras de ordenamiento étnico, Colombia cuenta con presencia de pueblos indígenas, comunidades negras y gitanos o ROM; en la región de la Orinoquia, la información oficial da cuenta únicamente de los resguardos indígenas.

3.2.2.1. Resguardos indígenas

El porcentaje total que abarcan los resguardos indígenas en la región de la Orinoquia es del 18 % del área total.



Tabla 6. Área de resguardos indígenas en el departamento de Casanare

| Área de resguardos (ha) | Porcentaje del área de resguardos | Área geográfica del Depto. (ha) | Porcentaje de resguardos en Depto. |
|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|------------------------------------|
| 148.035 | 3 % | 4.434.139 | 3 % |

Fuente: UPRA y ANT en Rey y Rodríguez (2022).

Como puede apreciarse en la tabla anterior, en el departamento de Casanare se encuentra el 3 % del área total de los resguardos indígenas legalmente constituidos de la región, abarcando el 3 % del área departamental, situación que deberá ser tenida en cuenta en la implementación de la ETGRPR en este departamento, pues esta figura constituye una restricción al OSPR.

Tabla 7. Resguardos indígenas en el departamento de Casanare

| Resguardo indígena (RI) | Área del RI (ha) | Porcentaje del área RI (ha) |
|------------------------------------|------------------|-----------------------------|
| Caño Mochuelo | 93.842 | 2 % |
| Chaparral y Barronegro | 16.522 | 0,4 % |
| El Consejo | 4.190 | 0,1 % |
| El Medano | 1.968 | 0,04 % |
| El Saladillo | 1.535 | 0,03 % |
| El Suspiro – El Rincón del Socorro | 1.987 | 0,04 % |
| Macacuana | 6.678 | 0,1 % |
| San Juanito, El Duya y Paravare | 21.314 | 0,5 % |

Fuente: UPRA y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).

Frente a lo expuesto en la tabla anterior, existen tres resguardos cuya área es superior a las 10.000 hectáreas, por lo que vale la pena representar en la siguiente tabla el rango de tamaño de los resguardos indígenas en la región.

Tabla 8. Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia

| Rango de tamaño | Resguardos indígenas | Porcentaje de resguardos indígenas | Área del RI en la Orinoquia (ha) | Porcentaje del área de RI en la Orinoquia |
|--------------------------------------|----------------------|------------------------------------|----------------------------------|---|
| C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha | 2 | 2 % | 33 | 0,001 % |
| D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha | 2 | 2 % | 77 | 0,002 % |
| D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha | 2 | 2 % | 149 | 0,003 % |
| D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha | 6 | 6 % | 841 | 0,02 % |
| E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha | 6 | 6 % | 1729 | 0,04 % |
| E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha | 2 | 2 % | 1408 | 0,03 % |
| E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha | 13 | 13 % | 20.329 | 0,4 % |
| E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha | 16 | 16 % | 55.745 | 1 % |
| E5. Mayor a 5.000 ha hasta 10.000 ha | 12 | 12 % | 88.013 | 2 % |
| E6. Mayor a 10.000 ha | 39 | 39 % | 4.415.489 | 96 % |
| Total | 100 | 100 % | 4.583.813 | 100 % |

Fuente: UPRA y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).

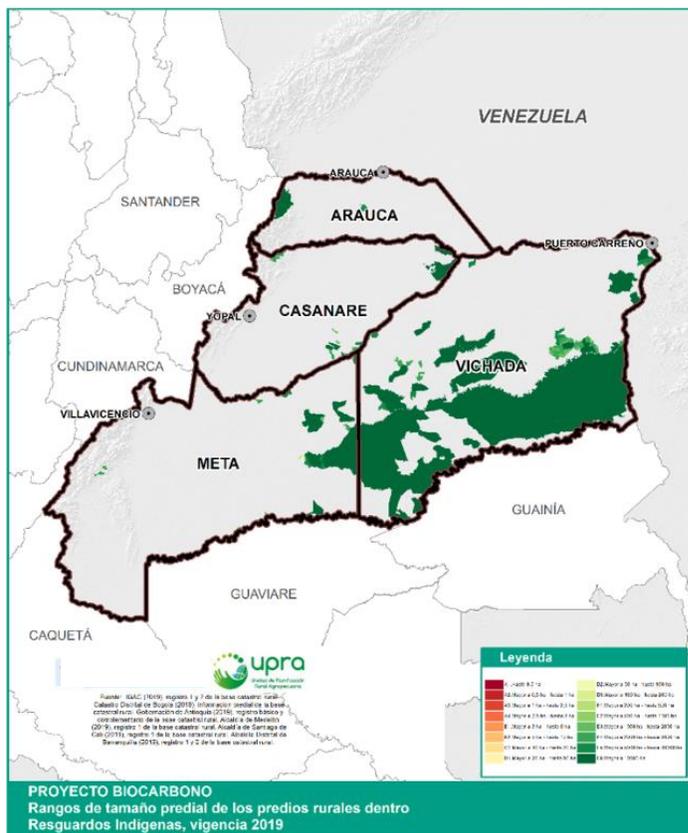


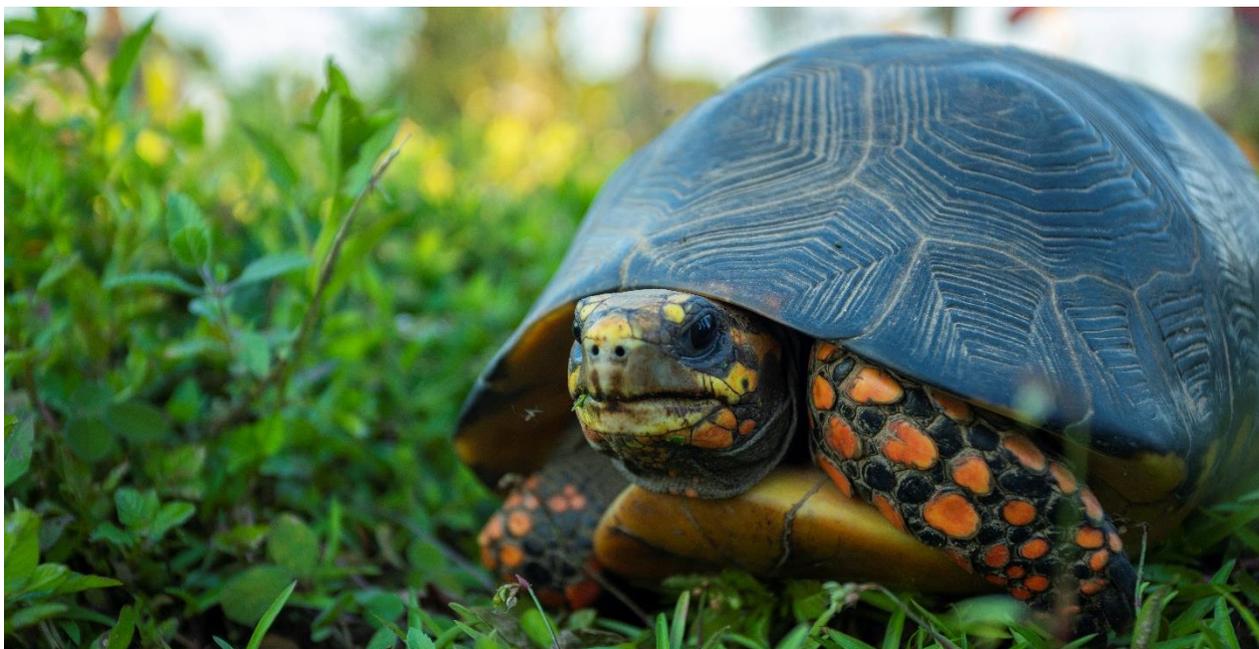
Figura 11. Rangos de tamaño de los resguardos indígenas de la Orinoquia

Fuente: UPRA y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).

Tabla 9. Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia – tamaño predial

| Tamaño predial | Número de predios | Porcentaje de predios | Área (ha) | Porcentaje del área (ha) |
|--------------------------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|--------------------------|
| A1. Hasta 0,5 ha | 37 | 4 % | 8,50 | 0,001 % |
| A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha | 19 | 2 % | 14,18 | 0,001 % |
| A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha | 33 | 3 % | 56,37 | 0,004 % |
| A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha | 4 | 0,4 % | 11,04 | 0,001 % |
| B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha | 20 | 2 % | 77,67 | 0,01 % |
| B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha | 37 | 4 % | 274,78 | 0,02 % |
| C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha | 37 | 4 % | 559,90 | 0,04 % |
| D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha | 69 | 7 % | 2358,20 | 0,2 % |
| D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha | 52 | 5 % | 3886,60 | 0,3 % |
| D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha | 112 | 12 % | 16452,87 | 1 % |
| E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha | 153 | 16 % | 50248,91 | 3 % |
| E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha | 123 | 13 % | 91753,55 | 6 % |
| E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha | 174 | 18 % | 246509,66 | 17 % |
| E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha | 60 | 6 % | 169898,53 | 11 % |
| E5. Mayor a 5.000 ha hasta 10.000 ha | 13 | 1 % | 82044,40 | 6 % |
| E6. Mayor a 10.000 ha | 9 | 1 % | 820545,35 | 55 % |
| Total | 952 | 100 % | 1484700,51 | 100 % |

Fuente: UPRA (2022), IGAC (2019) y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).



3.2.2.2. Territorios comunitarios de comunidades negras

La información oficial da cuenta que en la actualidad la región de la Orinoquia no tiene territorios legalmente constituidos y titulados a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palanqueras; no obstante, sí existen solicitudes, las cuales se detallan en la siguiente figura.



Figura 12. Solicitudes de titulación de Consejos Comunitarios en la región de la Orinoquia

Fuente: UPRA y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).

Para el departamento de Casanare se tiene que en el municipio de Yopal está la mayor cantidad de área solicitada, seguido de Cumaribo en el departamento de Vichada y el municipio de Cravo Norte en el departamento de Arauca.

Tabla 10. Solicitudes de titulación a comunidades negras – tamaño predial

| Tamaño predial | Número de predios | Porcentaje de predios | Área (ha) | Porcentaje del área (ha) |
|-------------------------------------|-------------------|-----------------------|------------------|--------------------------|
| A2. Mayor a 0,5 ha hasta 1 ha | 1 | 2 % | 0,70 | 0,01 % |
| A3. Mayor a 1 ha hasta 2,5 ha | 2 | 5 % | 2,95 | 0,02 % |
| A4. Mayor a 2,5 ha hasta 3 ha | 1 | 2 % | 2,93 | 0,02 % |
| B1. Mayor a 3 ha hasta 5 ha | 1 | 2 % | 3,56 | 0,03% |
| B2. Mayor a 5 ha hasta 10 ha | 1 | 2 % | 9,21 | 0,1 % |
| C1. Mayor a 10 ha hasta 20 ha | 1 | 2 % | 11,94 | 0,1 % |
| D1. Mayor a 20 ha hasta 50 ha | 5 | 12 % | 168,13 | 1 % |
| D2. Mayor a 50 ha hasta 100 ha | 10 | 24 % | 679,18 | 5 % |
| D3. Mayor a 100 ha hasta 200 ha | 6 | 15 % | 870,14 | 6 % |
| E1. Mayor a 200 ha hasta 500 ha | 4 | 10 % | 1.574,73 | 12 % |
| E2. Mayor a 500 ha hasta 1.000 ha | 5 | 12 % | 4.271,39 | 32 % |
| E3. Mayor a 1.000 ha hasta 2.000 ha | 3 | 7 % | 3.760,61 | 28 % |
| E4. Mayor a 2.000 ha hasta 5.000 ha | 1 | 2 % | 2.118,75 | 16 % |
| Total | 41 | 100 % | 13.474,21 | 100% |

Fuente: UPRA (2022) y ANT (2021) en Rey y Rodríguez (2022).

3.2.3. Otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad

Otro tipo de figuras de OSP que pueden considerarse son las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC), las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) y las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), tipologías que también se encuentran presentes en la región de la Orinoquia y de las que vale la pena ahondar. A continuación, se presentan las figuras de OSP existentes en la región.

3.2.3.1. Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)

Las Zidres fueron creadas mediante la Ley 1776 de 2016 y definidas en esta misma como:

territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del art. 6 de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de

Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental. (L 1776/2016, art. 1)

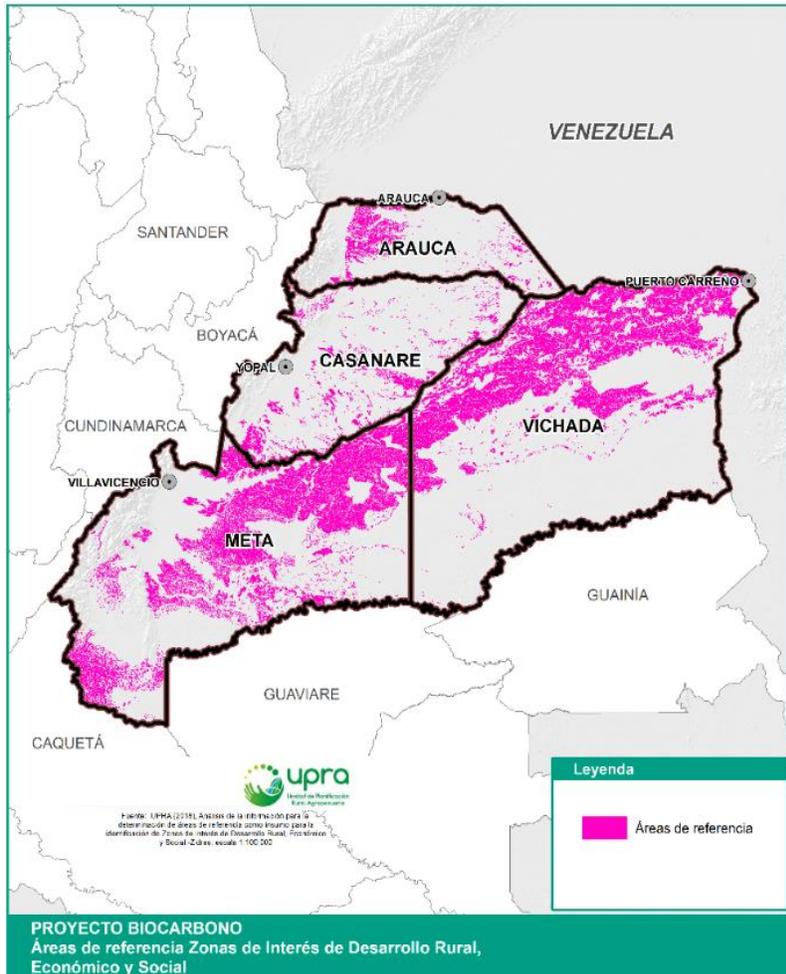


Figura 13.
Áreas de referencia Zidres en el departamento de Casanare

Fuente: UPRÁ (2022) en Rey y Rodríguez (2022).

Adicionalmente, Rey y Rodríguez (2022) contemplan que, en el departamento de Casanare, las áreas de referencia se distribuyen en 17 de los 19 municipios, siendo San Luis de Palenque el municipio con mayor área, toda vez que representa el 24 % del área de referencia del departamento, distribuido en el 14 % de los predios.

Tabla 11. Zidres en el departamento del Casanare

| Predios | Porcentaje de predios | Área predial (ha) | Porcentaje del área (ha) |
|---------|-----------------------|-------------------|--------------------------|
| 3.008 | 15 % | 259.019,10 | 5 % |

Fuente: UPRÁ (2022) en Rey y Rodríguez (2022).

Tabla 12. Zidres a nivel municipal en el departamento de Casanare

| Municipio | Pedios | Porcentaje de pedios | Área predial (ha) | Porcentaje del área (ha) |
|----------------------|--------------|----------------------|-------------------|--------------------------|
| Aguazul | 97 | 3 % | 5.571,2 | 2 % |
| Hato Corozal | 179 | 6 % | 14.697,0 | 6 % |
| La Salina | 53 | 2 % | 1.019,9 | 0,4 % |
| Maní | 227 | 8 % | 12.802,3 | 5 % |
| Monterrey | 128 | 4 % | 5.690,2 | 2 % |
| Nunchía | 34 | 1 % | 8.011,5 | 3 % |
| Orocúe | 130 | 4 % | 23.565,4 | 9 % |
| Paz de Ariporo | 144 | 5 % | 13.260,3 | 5 % |
| Pore | 9 | 0,3 % | 369,9 | 0,1 % |
| Sácama | 35 | 1 % | 370,9 | 0,1 % |
| Sabanalarga | 4 | 0 % | 281,8 | 0,1 % |
| San Luis de Palenque | 434 | 14 % | 62.973,5 | 24 % |
| Támara | 305 | 10 % | 7.179,6 | 3 % |
| Tauramena | 410 | 14 % | 47.262,1 | 18 % |
| Trinidad | 288 | 10% | 17.160,5 | 7 % |
| Villanueva | 419 | 14% | 30.758,6 | 12 % |
| Yopal | 112 | 4% | 8.044,5 | 3 % |
| Total | 3.008 | 100 % | 259.019,10 | 100 % |

Fuente: UPRA (2022) en Rey y Rodríguez (2022).

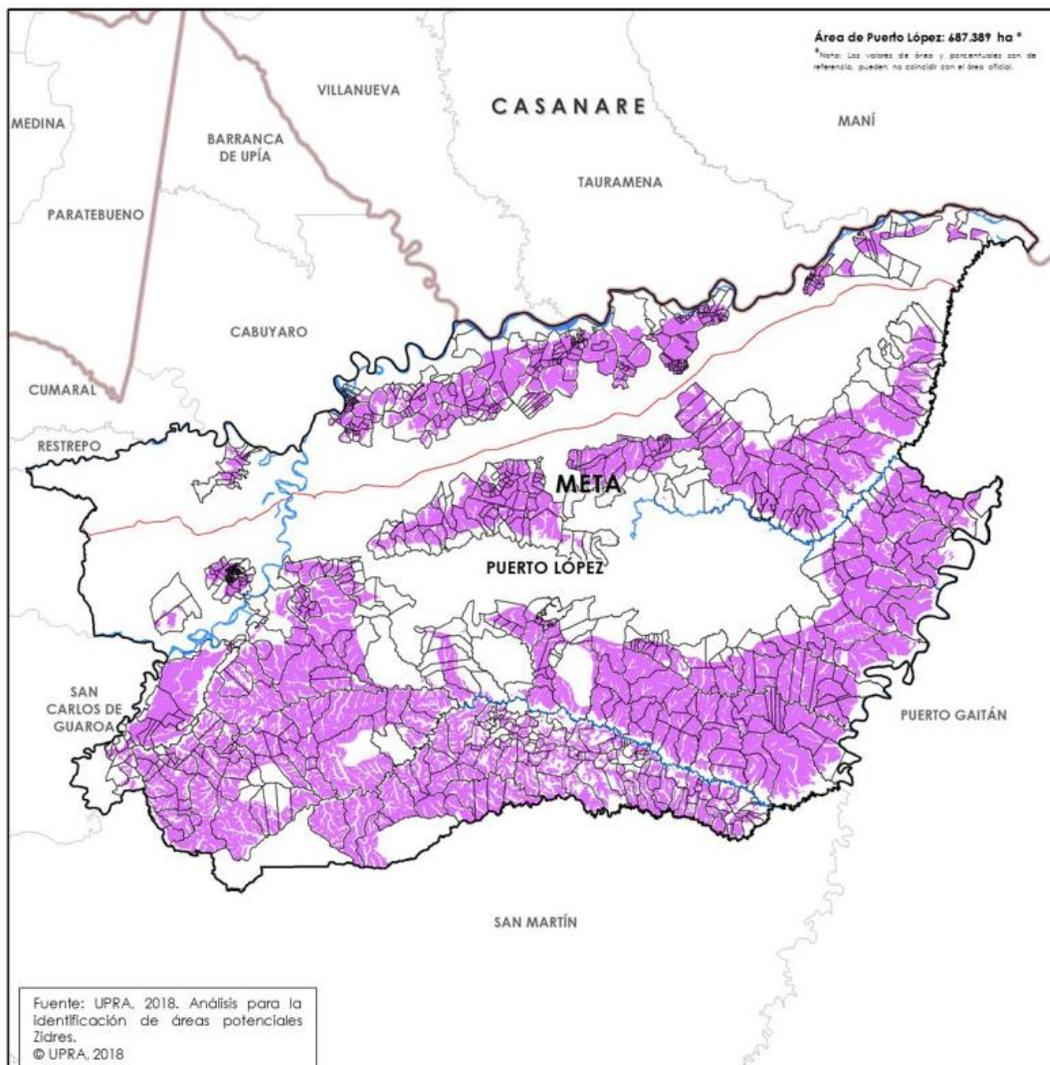
Como punto de referencia, hasta la fecha solo en el departamento del Meta se ha constituido una Zidres, esto es en el municipio de Puerto López. El CONPES 3917 (DNP, 2018) identificó variables para áreas Zidres potenciales, estas son:

- Estar dentro de la frontera agrícola
- Identificación de los determinantes del POT o restricciones locales
- Predios solicitados para ampliación de resguardo indígena

- Predios inscritos catastralmente en otros municipios
- Áreas de amenaza alta por inundación (estudio de gestión del riesgo)
- Certificación presencia de comunidades étnicas
- Demás información que apoye el proceso de identificación

Según Rey y Rodríguez (2022), una vez se hace el ejercicio de excluir las áreas correspondientes a las variables anteriores, se obtienen las áreas potenciales para declarar Zidres, sobre las cuales se identifican los predios contenidos parcial o totalmente mediante el cruce geográfico con la base catastral, como se observa en la figura 14:

Figura 14. Áreas potenciales para declarar Zidres en Puerto López



Fuente: UPRA (2022) en Rey y Rodríguez (2022).

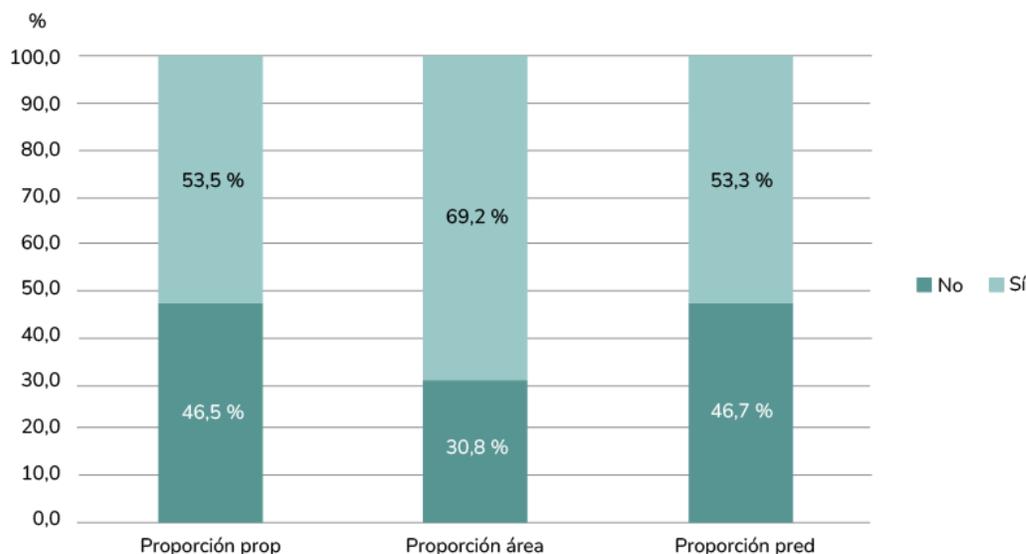
3.3. Frontera agrícola

Dentro la caracterización de las condiciones de propiedad y distribución de la tierra rural en la Orinoquia se ha considerado el universo general de predios registrados, desconociendo que existen algunas condiciones especiales que limitan el aprovechamiento de determinados predios. Dentro de esta limitante se encuentra la frontera agrícola que, de acuerdo con la UPRA (2018), se define como:

el límite de suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de Ley o el reglamento. (p. 19)

En este sentido, su comportamiento se muestra en la figura 15, donde puede apreciarse que alrededor del 53 % de los predios y propietarios de la región de la Orinoquia están ubicados dentro de la frontera agrícola, con un área equivalente al 69,2 % del total. En el otro extremo, los predios y propietarios por fuera de frontera agrícola representan alrededor del 46 % del total en la región, con un área que participa con el 30,8 %.

Figura 15. Distribución predios por frontera agrícola en la región de la Orinoquia



Fuente: Rey y Rodríguez (2022).

Otro de los aspectos que se deben tener en cuenta, al momento de tratar con el área por fuera de frontera agrícola, es que estos territorios se distribuyen para la región, entre bosques naturales y áreas no agropecuarias, con cerca de 7,8 millones de hectáreas, equivalentes al 30 % del territorio.

Tabla 13. Frontera agrícola del departamento de Casanare

| Bosques naturales y áreas no agropecuarias – área (ha) | Porcentaje de participación en área | Exclusiones legales – área (ha) | Porcentaje de participación en área | Frontera agrícola nacional – área (ha) | Porcentaje de participación en área | Total general – área (ha) |
|--|-------------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|---------------------------|
| 977.273 | 12,48 | 19.130 | 0,67 | 3.437.737 | 23,4 | 4.434.139 |

Fuente: UPRA (2019) en Rey y Rodríguez (2022).

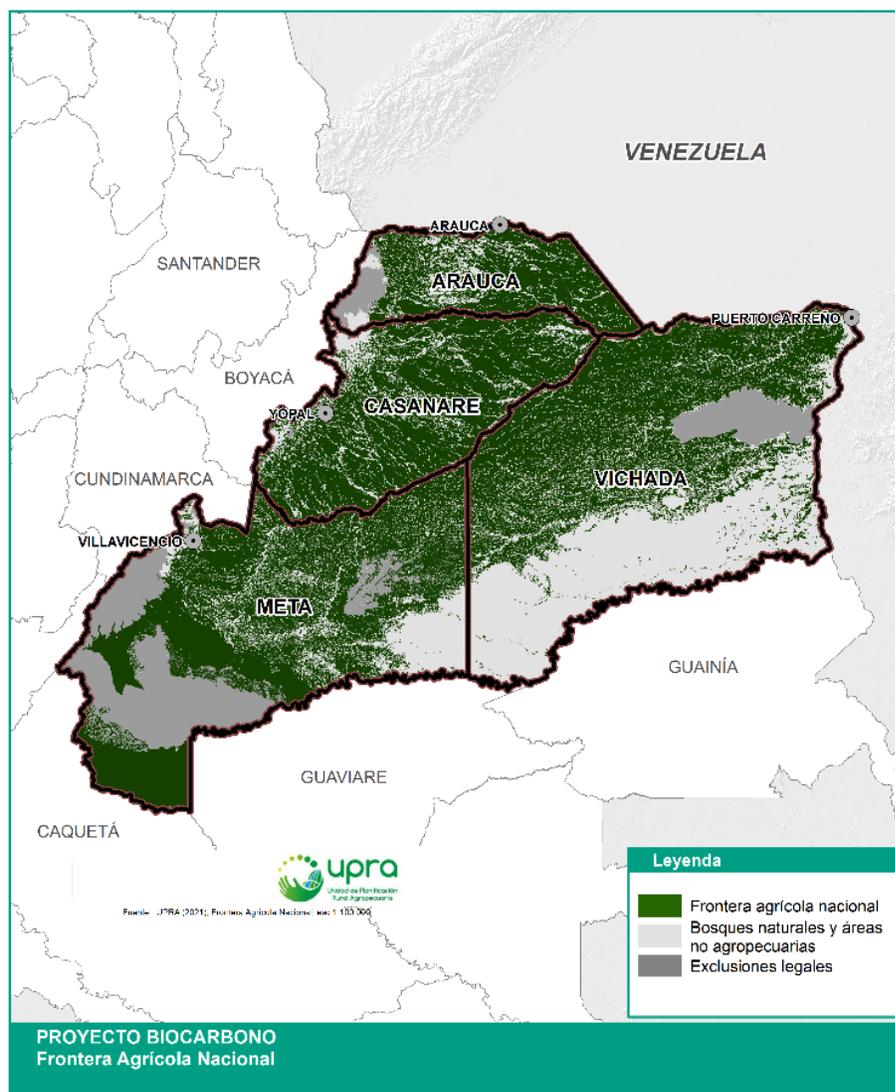


Figura 16. Frontera agrícola en la región de la Orinoquia

Fuente: UPRA (2019) en Rey y Rodríguez (2022).

En la figura 16 se observan con claridad los sectores donde se concentran los elementos por fuera de la frontera, en donde las exclusiones legales se hacen relevantes en algunos municipios para iniciar procesos de regularización de la propiedad.

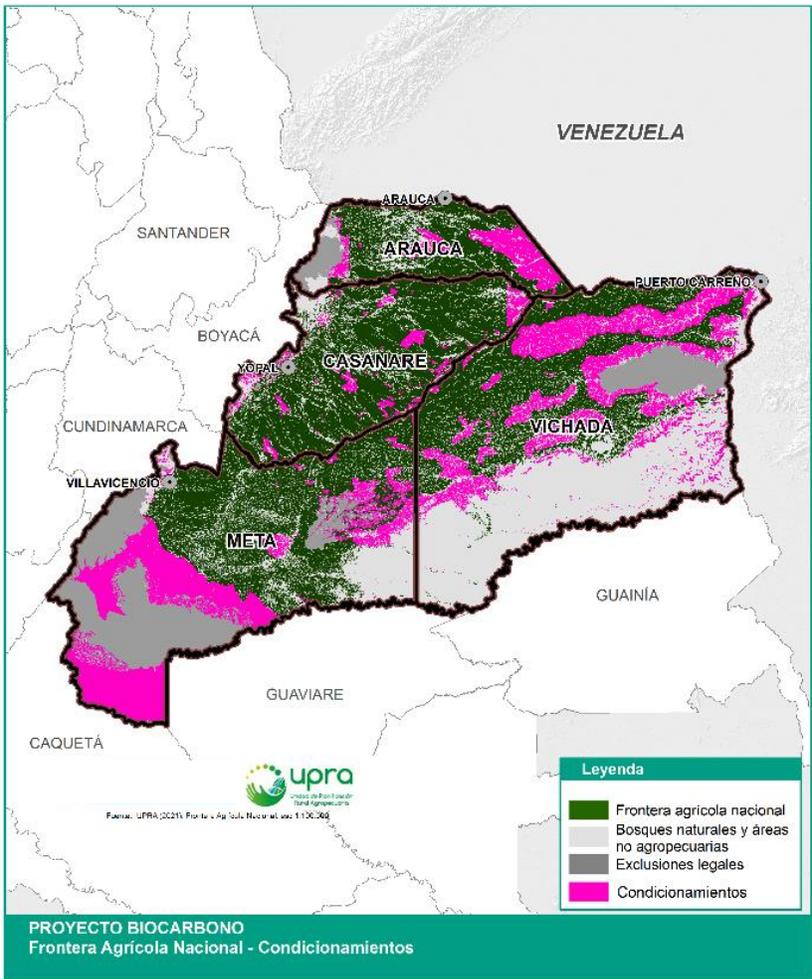


Figura 17. Condicionamientos de la frontera agrícola en la Orinoquia

Fuente: UPRÁ (2022) en Rey y Rodríguez (2022).

Además de los limitantes que se pueden presentar en los predios por fuera de la frontera agrícola, dentro de esta existe una serie de condicionamientos que pueden restringir el uso del suelo en los departamentos de la Orinoquia, tal como se muestra en la figura 17. La zona de color fucsia representa las áreas con condicionamientos de la frontera agrícola y se discierne que el departamento de Meta tiene una alta representatividad, por lo que se infiere que puede presentar mayor cantidad de predios traslapados con dichas zonas, especialmente, en el municipio de la Macarena en el Meta.

Para dimensionar la importancia de los condicionamientos de frontera, la información catastral muestra que estos representan cerca del 32,6 % del área de frontera en la región de la Orinoquia, aunque con proporciones variantes entre departamentos; es así como en el departamento de Casanare representa alrededor del 9,2 %. Además, dentro de los principales condicionantes por departamento, se encuentra que en Casanare son las áreas de resguardos indígenas y la reserva natural de la sociedad civil con el 30 % y 25 % del área condicionada, respectivamente.

3.4. Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia en el departamento de Casanare

Para realizar el análisis de la tenencia de la tierra rural en la región de la Orinoquia, se tomó como base los 240.773 predios que aparecen registrados en la base catastral, de esta forma, el estudio determina las variables en los predios rurales de la región (destino económico, tipo de propietario,⁷ tamaño predial y clasificación frente al tamaño de la UAF). Es importante destacar que cada variable se analiza como proporción predial, de área y cantidad de propietarios, con el fin de identificar las diferencias en la distribución.

3.4.1. Comportamiento de las variables

De acuerdo con la información contenida en la tabla 14, la región de la Orinoquia tiene un área predial de alrededor de 21,8 millones de hectáreas, de las cuales, el departamento de Casanare tiene el 19,7 % del área. Asimismo, en la tabla se puede observar que el departamento, con relación a los propietarios registrados en las bases catastrales, tiene una participación de 89.960 propietarios, equivalente al 28,3 % del total de la región de la Orinoquia.

Tabla 14. Área y propietarios en los departamentos de la Orinoquia

| Departamento | Área predial (ha) | Proporción | Cantidad de propietarios | Proporción |
|--------------|-------------------|------------|--------------------------|------------|
| Casanare | 4.310.652 | 19,7 % | 89.960 | 28,3 % |

Fuente: tomada de Rey y Rodríguez (2022).

Por otra parte, tomando en cuenta el comportamiento de las variables de la base de datos catastral, se observa en la figura 18 la distribución porcentual de los propietarios (Proporción prop.), área (Proporción área) y predios (Proporción pred.) con respecto al destino económico.⁸ El resultado del análisis es que el principal destino corresponde al agropecuario con una participación del 95,8 % del área, valor que cambia si se toma como referencia la variable de propietarios vinculados con este destino donde se obtiene un porcentaje del 57,1 %, en tanto que la proporción de predios obtuvo una participación del 59 % del total.

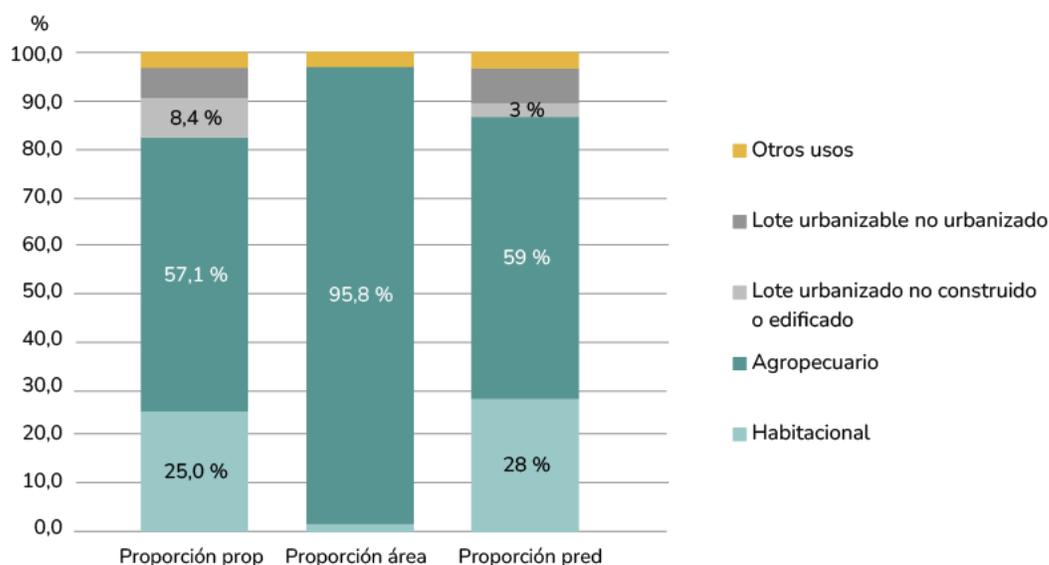
⁷ La certeza sobre la titularidad de un predio en Colombia es certificado por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR); sin embargo, en este documento se utilizan las bases catastrales por la disponibilidad de información en estas y la ausencia de datos compilados en la SNR.

⁸ En la circular 479 de 2007, el IGAC describe la destinación económica de los predios como la clasificación que se da a cada inmueble en su conjunto, terreno, construcciones o edificaciones, en el momento de la identificación predial, de conformidad con la actividad predominante en el área que en él se desarrolle. En particular, el artículo 67 de la Resolución 2555 de 1988 se

De lo anterior se puede extraer que el destino agropecuario, considerando todos los predios rurales de la región, corresponde al de mayor relevancia y puede entonces establecerse que se caracteriza por pocos propietarios en predios de gran tamaño, un elemento generalizable para toda la región de la Orinoquia.

La segunda tipología de clasificación es el uso habitacional que en las variables de predios y propietarios simboliza aproximadamente el 25 % y el 28 %, respectivamente, en tanto que su participación en el área es del 1,6 % del total, hecho que deja entrever la diferencia de la representación y la importancia de analizar cada variable. En este caso, según el estudio de Rey y Rodríguez (2022) los predios destinados para uso habitacional corresponden a los de área menor, o lo que es lo mismo, son predios pequeños, hecho que confirma la tenencia en la región de tener predios de gran extensión para uso agropecuario.

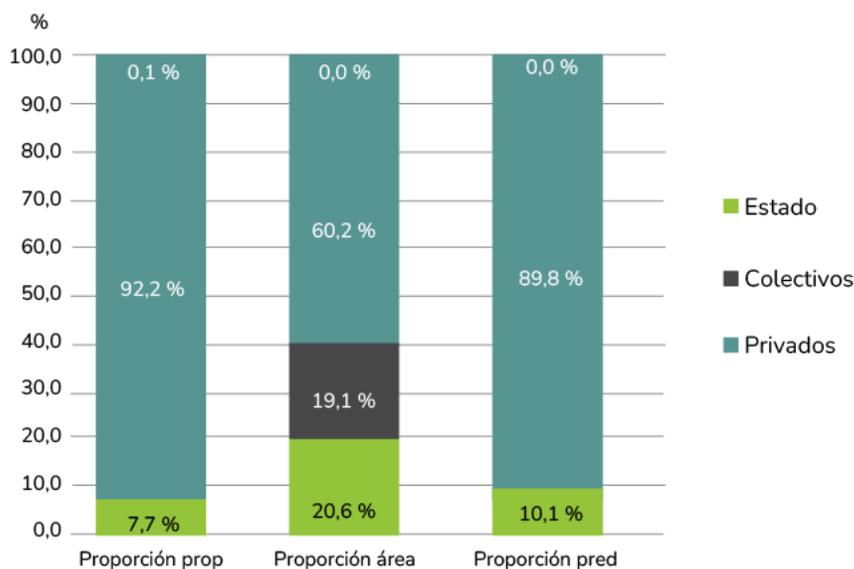
Figura 18. Distribución por destino económico en la Orinoquia



Fuente: Rey y Rodríguez (2022).

Ahora bien, en la figura 19 se puede apreciar el tipo de propietario en la región de la Orinoquia. De la gráfica se puede concluir que la mayor proporción de propietarios y predios son privados, con el 92 % para el primero y el 89 % para el segundo, mientras que la representación se reduce al 60,2 % si se analiza el área. En este caso, se observa que otros actores territoriales como el Estado o los propietarios colectivos tienen una participación menor en cuanto a la propiedad, pero en contraste, poseen grandes extensiones de territorio, destinadas a usos de conservación.

Figura 19. Distribución de predios por tipo de propietario en la Orinoquia



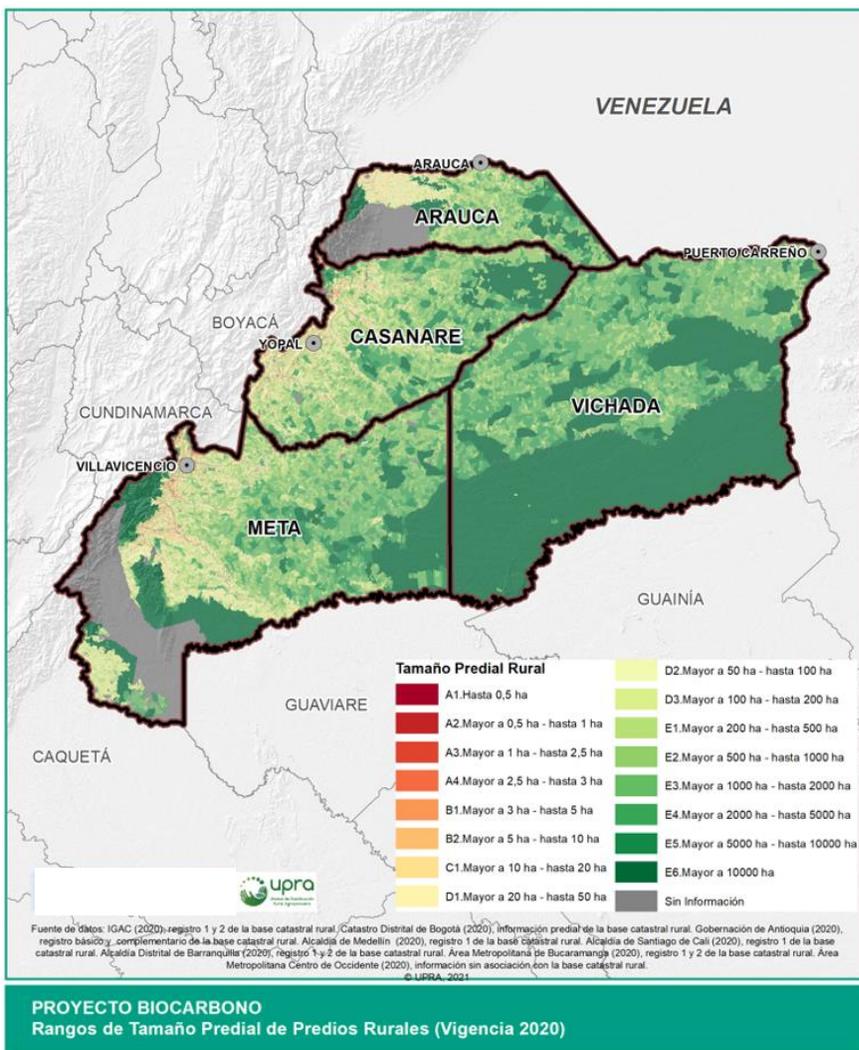
Fuente: Rey y Rodríguez (2022).

La tercera variable para considerar dentro del diagnóstico es la clasificación del tamaño de los predios, derivada del proceso estadístico desarrollado por la UPRA (2022), en la que se consolidaron 16 intervalos de tamaño. De esa manera, la figura 20 muestra que los predios de mayor extensión se encuentran en el Vichada, particularmente en el municipio de Cumaribo, donde los predios se clasifican en el rango mayor a 1.000 ha. Por su parte, siguiendo el estudio de Rey y Rodríguez (2022):

en el Meta, se encuentran predios de gran tamaño en los municipios de Vistahermosa y en la subregión de la altillanura, en particular en Puerto Gaitán. En tercer lugar, la misma figura muestra que los predios de mayor tamaño en Casanare y Arauca se concentran en zonas aledañas entre sí, ubicadas en el municipio de Cravo Norte para el caso de Arauca y Paz de Ariporo en Casanare.

Así mismo, puede advertirse que los propietarios en la región de la Orinoquia se concentran en dos segmentos contrarios: de un lado, 121.862 propietarios (equivalentes al 25 %) están en predios de hasta 0,5 ha; mientras que, de otro lado, 111.625 propietarios (23,2 %) se encuentran en predios mayores a 1.000 ha y hasta 2.000 ha. Fuera de lo anterior, cabe destacar un tercer intervalo de alta participación entre 500 y 2.000 ha, donde se concentra el 43 % de los propietarios de la Orinoquia, hecho que confirma las grandes extensiones territoriales de la región.

Figura 20. Tamaño predial rural en la Orinoquia

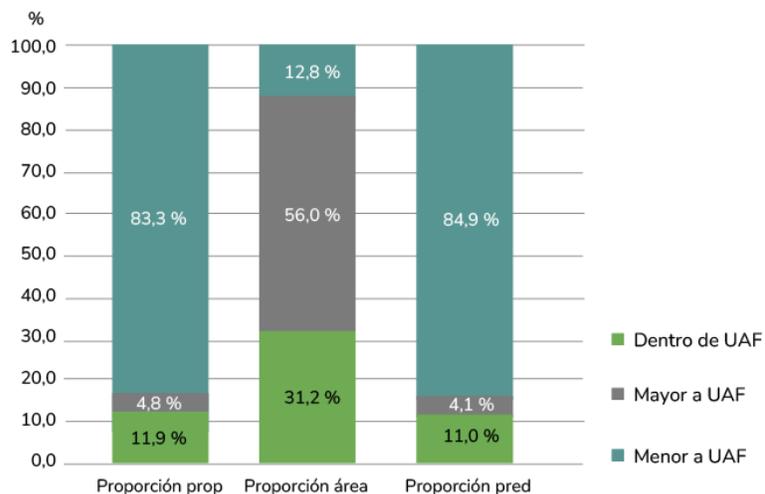


Fuente: tomada de Rey y Rodríguez (2022).

De otro lado, de acuerdo con los resultados de la figura 21, se evidencia que el 83,3 % de los predios y propietarios (proporción prop. en la gráfica) tienen un tamaño inferior al rango de la UAF calculada por ZRH, aunque este porcentaje representa el 12,8 % del área total; de ahí que las variables, nuevamente, sean fundamentales en la interpretación de los datos. En contraste, los predios clasificados como mayor a UAF están representados en el 56 % del área, pero con menos del 5 % en propietarios y predios. Esta característica confirma el perfil de los predios encontrados en la Orinoquia, con relación a que la mayor proporción de área es superior a la UAF, en tanto que una menor participación se encuentra por debajo del indicador.

Figura 21.
Distribución de predios por clasificación UAF en la región de la Orinoquia

Fuente: Rey y Rodríguez (2022).



3.4.2. Indicadores de distribución

En aras de complementar la descripción realizada en torno a los aspectos que caracterizan la tenencia de la tierra e indicadores de propiedad en la Orinoquia y específicamente en el departamento de Casanare, es necesario considerar los indicadores de desigualdad, representados en los índices de Gini, Theil, disparidad inferior y disparidad superior. Dichos indicadores permiten generar una aproximación a la forma en que el área de los predios rurales se distribuye con relación a una cantidad determinada de propietarios. Así pues, es posible identificar si la tierra rural tiene un comportamiento de grandes extensiones en pocas manos, pequeñas extensiones en muchas manos o una distribución equitativa (y homogénea) entre área por propietarios. Las principales características de cada índice se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 15. Rangos de clasificación para los indicadores de distribución

| Dimensión | Indicador | Nivel | Rangos de clasificación |
|---------------------|----------------------------------|-----------------|---|
| Desigualdad | Índice de Gini | Alto Gini | De 0 a 0,3, desigualdad baja; de 0,3 a 0,6, desigualdad media, y de 0,6 a 1, desigualdad alta. |
| Heterogeneidad | Índice de Theil | Medio Theil | De 0 a 0,06, dispersión baja; de 0,06 a 0,18, dispersión media, y de 0,18 a 1, dispersión alta. |
| Disparidad inferior | Indicador de disparidad inferior | Alta Disparidad | De 0 a 0,055, disparidad inferior alta; de 0,055 a 0,231, disparidad inferior media, y de 0,231 a 1, disparidad inferior baja |
| Disparidad superior | Indicador de disparidad superior | Alta Disparidad | De 0 a 2,7, disparidad superior baja; de 2,7 a 5,2, disparidad superior media, y de 5,2 a 10, disparidad superior alta. |

Fuente: UPRA (2019).

Con relación a lo anterior, en lo que sigue se presentarán los índices de Gini, Theil, disparidad inferior y disparidad superior para los departamentos de la región de la Orinoquia, haciendo referencia a algunos municipios en concreto.

3.4.2.1. Índice de Gini

Uno de los indicadores más reconocidos en el análisis de la distribución es el de Gini, el cual mide el grado de desigualdad, en este caso, de la propiedad de la tierra entre 0 y 1, donde los valores más cercanos a cero indican una distribución igualitaria entre propietarios y área, mientras que cuando se acerca a 1, indica que existe una distribución inequitativa.

Los resultados observados en el departamento del Casanare muestran que se encuentra en un segmento de desigualdad alta, con un índice de 0,84. Ahora bien, conforme al documento de caracterización y con el fin de analizar el indicador a nivel regional, en la figura 22, se muestra la correspondencia del índice de Gini en los municipios de los cuatro departamentos de la Orinoquia.

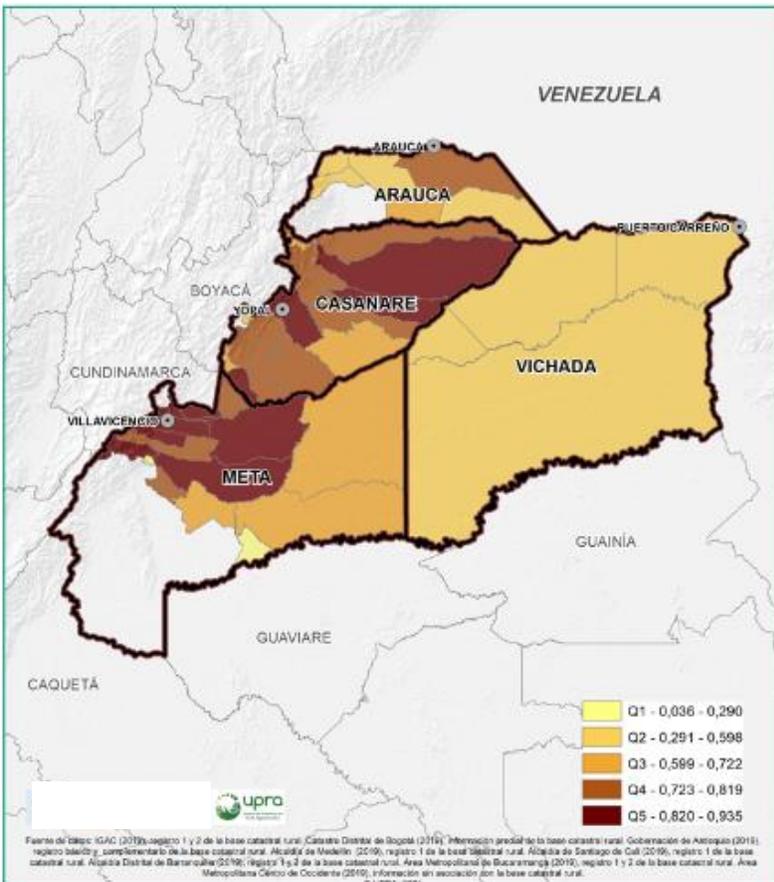


Figura 22.
Índice de Gini por departamento

Fuente: Rey y Rodríguez (2022) con base en información del IGAC (2019).

Siguiendo los datos de Rey y Rodríguez (2022) e integrando los intervalos desarrollados por UPRA, se tiene que, en el extremo superior del rango de más de 100.000 ha, Arauca tiene el 22,6 % del área, distribuido en el 0,06 % de propietarios. Por su parte, en Casanare, el 9 % se refleja en el 0,02 % de propietarios, Meta el 20 % en el 0,02 % y Vichada el 48 % en el 0,5 % de propietarios, hecho que manifiesta una distribución desigual en la propiedad de la tierra rural departamental. El caso de Vichada es particular, pues el rango extremo no parece explicar la distribución de desigualdad media; no obstante, el rango entre 1.000 ha y 5.000 ha, se acumula el 36 % del área entre el 25 % de propietarios, lo que se convierte en un indicativo más proporcional en la distribución.

3.4.2.2. Índice de Theil

El índice de Theil hace referencia a un valor entre 0 y 1 que mide, de acuerdo con la metodología desarrollada por la UPRA (2019), la heterogeneidad de la distribución de la propiedad, donde entre más diversos sean los valores analizados de la variable a distribuir y más alejados están del valor de referencia, más se acerca a 1, o lo que es lo mismo, es más heterogéneo.

Con base en esta definición, el índice de Theil del departamento de Casanare presenta un comportamiento medio con respecto a los rangos delineados por la UPRA con un índice del 0,17.

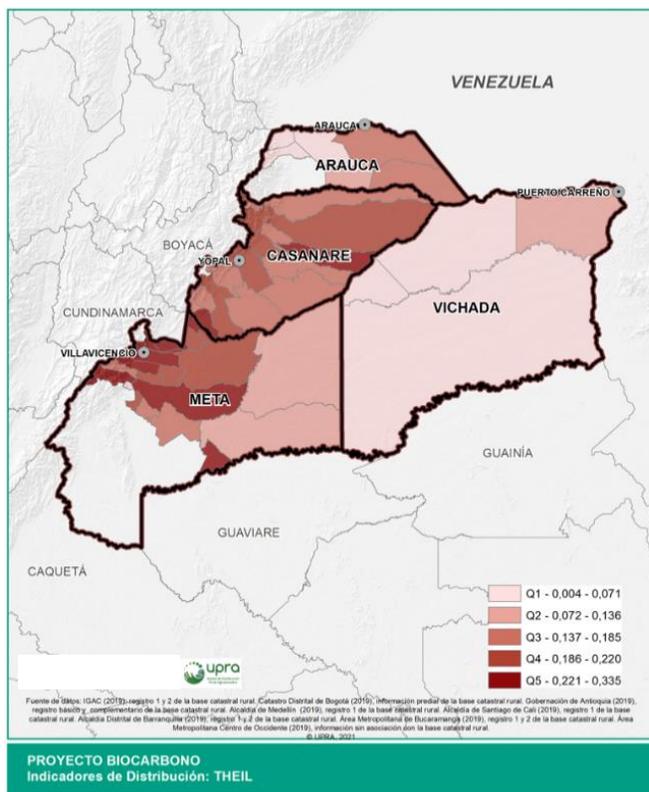


Figura 23.
Índice de Theil por departamento

Fuente: Rey y Rodríguez (2022) con base en información del IGAC (2019).

Del mapa también se extrae que la mayor heterogeneidad se observa en el municipio de Trinidad.

3.4.2.3. Índice de disparidad inferior

De acuerdo con la metodología de la UPRA (2019), el índice de disparidad inferior mide la diferencia entre el extremo inferior de la distribución para una muestra específica una distribución igualitaria. En otras palabras, se toma el percentil 10 de la muestra y se calcula tomando en cuenta que el área del 10 % inferior de los propietarios debería ser igual al 10 % del área total de la muestra.

Tomando en cuenta los departamentos de la Orinoquia, se observa que el índice de disparidad inferior presenta un valor muy cercano a cero, esto quiere decir que, el área del 10 % de los propietarios tiene poca participación del 10 % del área predial de cada departamento. Dicho de otro modo, existe una distribución desigual en la parte inferior de la muestra. Lo anterior revela que el departamento del Casanare hace parte de los territorios de mayor desigualdad inferior con un índice 0,0008. Como muestra la figura 24, el departamento de Casanare tiene el indicador más bajo.

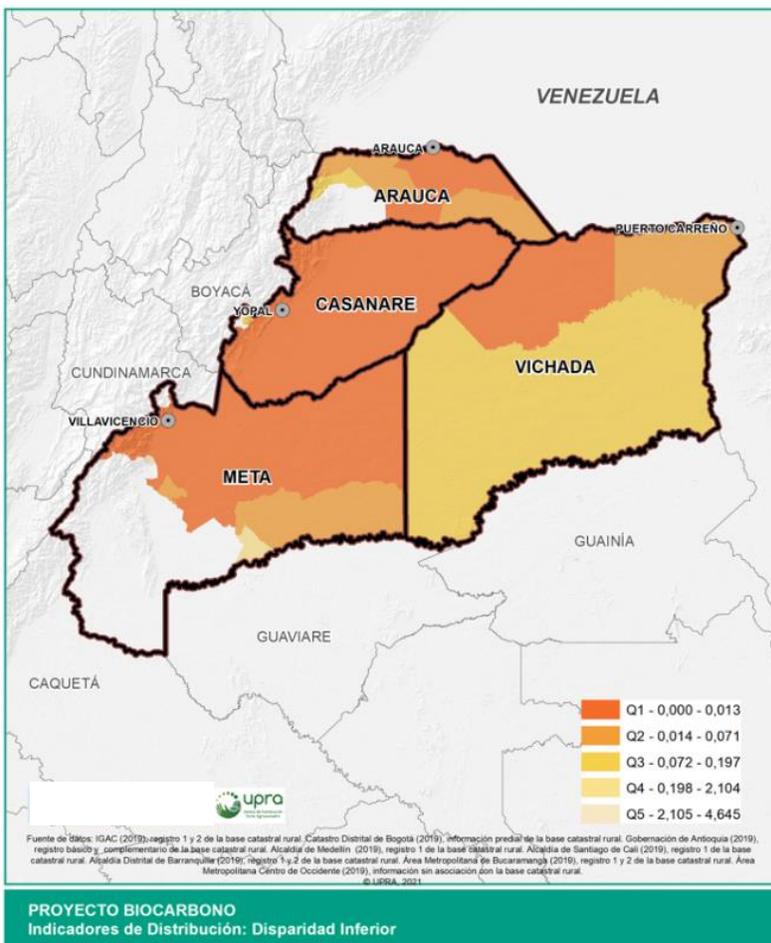


Figura 24.

Indicador de disparidad inferior en los departamentos de la Orinoquia

Fuente: Rey y Rodríguez (2022) con base en información del IGAC (2019).

3.4.2.4. Índice de disparidad superior

En contraste con el índice anterior, la disparidad superior mide la diferencia entre el extremo superior de la distribución para una muestra geográfica y una distribución igualitaria, tomando el último decil de la muestra. De esta manera, se considera que el área del 10 % superior de los propietarios debería ser igual al 10 % del área total de la muestra.

Los resultados para la región de la Orinoquia muestran que en tres de los cuatro departamentos hay un valor más cercano a 10 que a 1, lo que implica que el área del 10 % de los propietarios con mayor cantidad de tierra tiene una alta concentración, muy superior al 10 % del área registral en cada departamento.

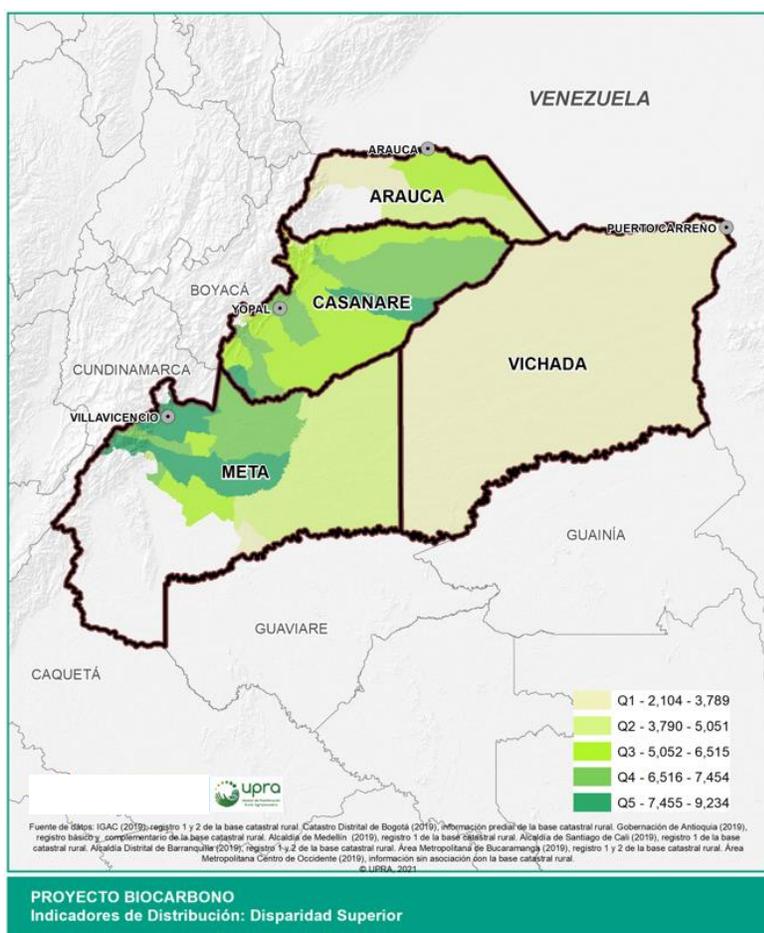


Figura 25. Indicador departamental de disparidad superior

Fuente: Rey y Rodríguez (2022) con base en información del IGAC (2019).

En líneas generales, la figura 25 muestra que el departamento de Casanare presenta mayor concentración con un indicador de disparidad de 7,53, cuyo índice muestra que aproximadamente existe un exceso de 6,5 veces en los grandes propietarios. La figura también revela que el grado de disparidad más alto se localiza en el municipio de Trinidad en Casanare.

3.5. Mercado de tierras en la región de la Orinoquia

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) es la entidad que regula, orienta y ejerce inspección, vigilancia y control sobre las actividades del servicio notarial y el registro de instrumentos públicos, como lo indica el Decreto 2723 del 29 de 2014. Parte de la SNR son las oficinas de instrumentos públicos (ORIP), las cuales se describen a continuación para el departamento del Casanare:

Tabla 16. Oficinas de Instrumentos Públicos en Orinoquia

| Departamento | ORIP |
|--------------|----------------|
| Casanare | Orocue |
| | Paz de Ariporo |
| | Yopal |

Fuente: Rodríguez y Rey (2022).



Figura 26. Jurisdicción ORIP en Orinoquia

Fuente: Rodríguez y Rey (2022) con base en información del IGAC (2019).

3.5.1. Nivel departamental

De acuerdo con la información disponible, en la región se encuentra un total de 77.246 actos de naturaleza jurídica: compraventas, compraventa parcial, hipoteca, embargo, declaración de construcción, adjudicación de baldíos, adjudicación en remate y permuta; de los cuales, el 15 % corresponden al departamento de Casanare.

Tabla 17. Total de actos registrales de 2015 a 2019 en el departamento de Casanare

| Total de actos jurídicos | Porcentaje de actos jurídicos | Predios catastro | Porcentaje de actos vs. predios catastro |
|--------------------------|-------------------------------|------------------|--|
| 11.965 | 15 % | 71.160 | 17 % |

Fuente: Rodríguez y Rey (2022) con base en información de SNR.

Solo como referencia, al verificar los actos jurídicos frente a los predios rurales de catastro se observa que aproximadamente el 32 % de los predios de la región cuentan con actos jurídicos registrales, donde el departamento de Casanare tiene el 17 % de sus predios.⁹

3.5.2. IGT IPUR

El impuesto predial unificado es una fuente importante de ingresos para los municipios, debido a que el Estado les concedió la autonomía de recaudarlo con el fin de favorecer al mejoramiento de la calidad de vida, invirtiéndolo en los diferentes programas y proyectos enmarcados en los planes de desarrollo municipal. Teniendo en cuenta la importancia del recaudo de este impuesto, por estar directamente relacionado con el desarrollo municipal, la UPRA ha desarrollado el índice de gestión total del impuesto predial unificado rural (IGT IPUR), clasificado de la siguiente manera:

Tabla 18. Clasificación de los IGT IPUR en 2019

| Rango del índice | Nivel del índice | Condición del índice |
|--------------------------|------------------|----------------------|
| Mayor de 0,80 | Alto | Sobresaliente |
| Mayor de 0,60 hasta 0,80 | Medio alto | Aceptable |
| Mayor de 0,40 hasta 0,60 | Medio | Inconveniente |
| Mayor de 0,20 hasta 0,40 | Bajo | Deficiente |
| Hasta 0,20 | Muy bajo | Crítica |

Fuente: Rodríguez y Rey (2022).

⁹ Es de referencia, teniendo en cuenta que es posible que un mismo predio pueda tener más de 1 acto de naturaleza jurídica registrado.

Para el cálculo del IGT IPUR se deben tener en cuenta los datos de recaudo reportados por los municipios al Ministerio de Hacienda y Contaduría General de la Nación en el Formulario Único Territorial (FUT) del sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP)¹⁰. Para el presente documento se trabaja con esta información 2019 de la zona rural. Es importante aclarar que este dato depende del reporte de cada uno de los municipios, por lo tanto, la información disponible no se encuentra para la totalidad de los municipios.

En la tabla 19 se relaciona la cantidad de municipios por departamento de los que se dispone información, siendo el departamento de Casanare el segundo departamento de la región que más municipios reporta con el 53 %.

Tabla 19. Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del IGT IPUR

| Departamento | Municipios con información en CHIP-FUT | Total de municipios por departamento | Porcentaje de municipios con información en CHIP-FUT |
|--------------|--|--------------------------------------|--|
| Casanare | 10 | 19 | 53 % |

Fuente: Rodríguez y Rey (2022).

3.5. Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia

La UPRA, en el marco de sus funciones misionales, desarrolló un ejercicio de análisis de información que permite una aproximación a la estimación, identificación y ubicación de predios con posible existencia de informalidad en la tenencia de la tierra. Por su desarrollo a nivel predial, este es un ejercicio que permite obtener información agregada o desagregada, es decir, es posible obtener el valor del índice de informalidad a nivel nacional, regional, departamental, municipal y, por supuesto, a nivel predial.

En primera instancia, es pertinente recordar que el cálculo se basa principalmente en la información catastral, cuya mayor restricción es que se encuentra desactualizada. A pesar de esa limitante, el indicador de informalidad es un estimador fuerte si se tienen en cuenta los

¹⁰ El artículo 31 de la Ley 962 de 2005 solicita al Ministerio del Interior y de Justicia coordinar el diseño y la aplicación de un formulario único común de las entidades nacionales para recolectar la información que se requiera de las entidades territoriales; en este sentido, el Decreto 3402 de 2007 adoptó el Formulario Único Territorial (FUT) en el sistema Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP): sistema de información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público que canaliza la información financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos (nacionales, departamentales, distritales y municipales) con destino al gobierno central, organismos de control y ciudadanía en general, para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal, así como la definición, ejecución y administración de planes de gobierno.

criterios establecidos para su cálculo, dentro de los cuales, además de la información catastral, se estima el uso de la información del Registro de Instrumentos Públicos, de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Agencia Nacional de Tierras.



Figura 27. Índice de informalidad a nivel departamental en la Orinoquia

Fuente: Rodríguez y Rey (2022) con base en información del IGAC (2019).

El ejercicio para la región de la Orinoquia muestra un índice de informalidad del 45,9 %, es decir, cerca del 46 % de los predios se encuentran en condición de presunción de informalidad, lo que apunta que cumplen con al menos uno de los criterios establecidos para su identificación. A nivel departamental, se evidencia que **el departamento de Casanare presenta un índice de informalidad del 46,03 %**. Adicionalmente, el departamento de Vichada es el que mayor presunción de informalidad presenta, estando en el rango del 50 % al 75 %, mientras que los tres (3) departamentos restantes se encuentran en el rango entre el 25 % y el 50 %. Ahora bien, teniendo en cuenta la cantidad de predios presuntamente informales en la región (110.518 predios) se resalta que el departamento aporta el 30 % de los mismos, los cuales suman en total un área de 2.326.185 ha, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 20. Caracterización de la informalidad en el departamento de Casanare

| Total de predios | Área de los predios (ha) | Predios informales | Área de predios informales (ha) | Índice de informalidad | Participación en la región |
|------------------|--------------------------|--------------------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|
| 71.160 | 4.310.652 | 32.758 | 2.326.185 | 46,03 % | 30 % |

Fuente: UPRA (2020).

El cálculo del índice de informalidad permite conocer este dato a nivel municipal, donde se encuentra que los 59 municipios de la región pueden clasificarse en 4 rangos de informalidad, así:

1. Entre el 0 % hasta 25 %: no se encuentran municipios del departamento.
2. Mayor que el 25 % hasta el 50 %: en este rango se encuentran 5 municipios del departamento de Casanare.
3. Mayor que el 50 % hasta el 75 %: en este rango se encuentran 12 municipios del departamento de Casanare.
4. Mayor que el 75 % hasta el 100 %: en este rango se encuentran 2 municipios del departamento de Casanare.

En la figura 28 se puede observar la distribución geográfica de los municipios de acuerdo con el rango correspondiente al índice de informalidad calculado para cada uno:

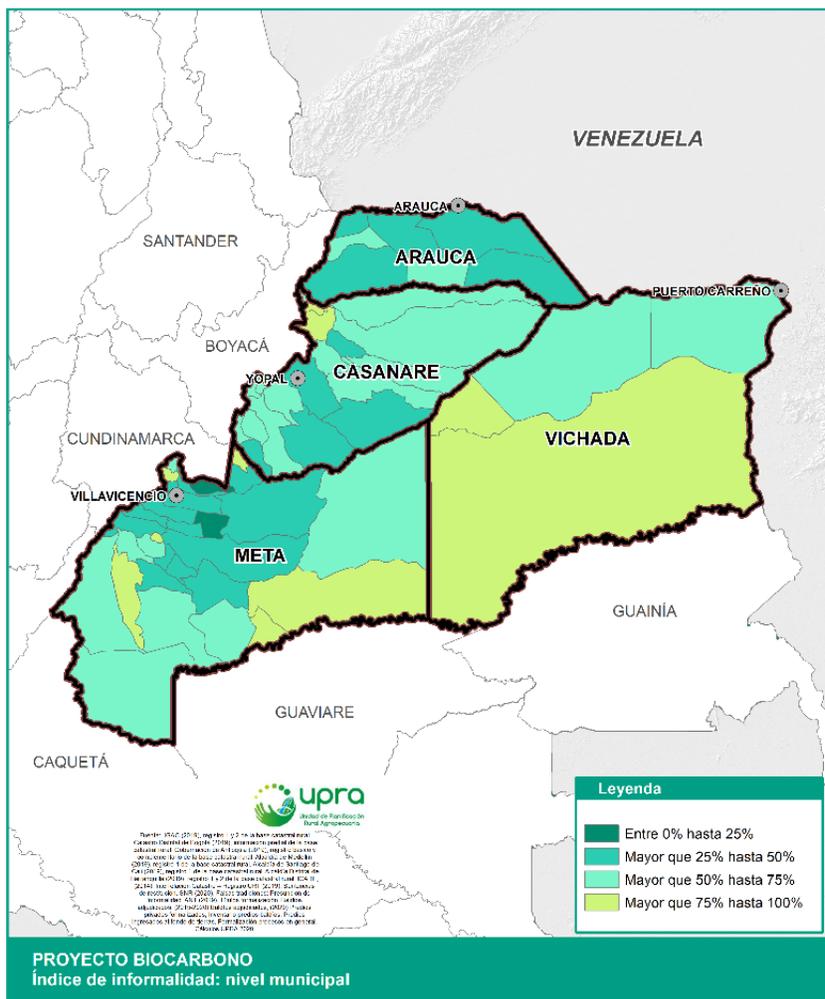
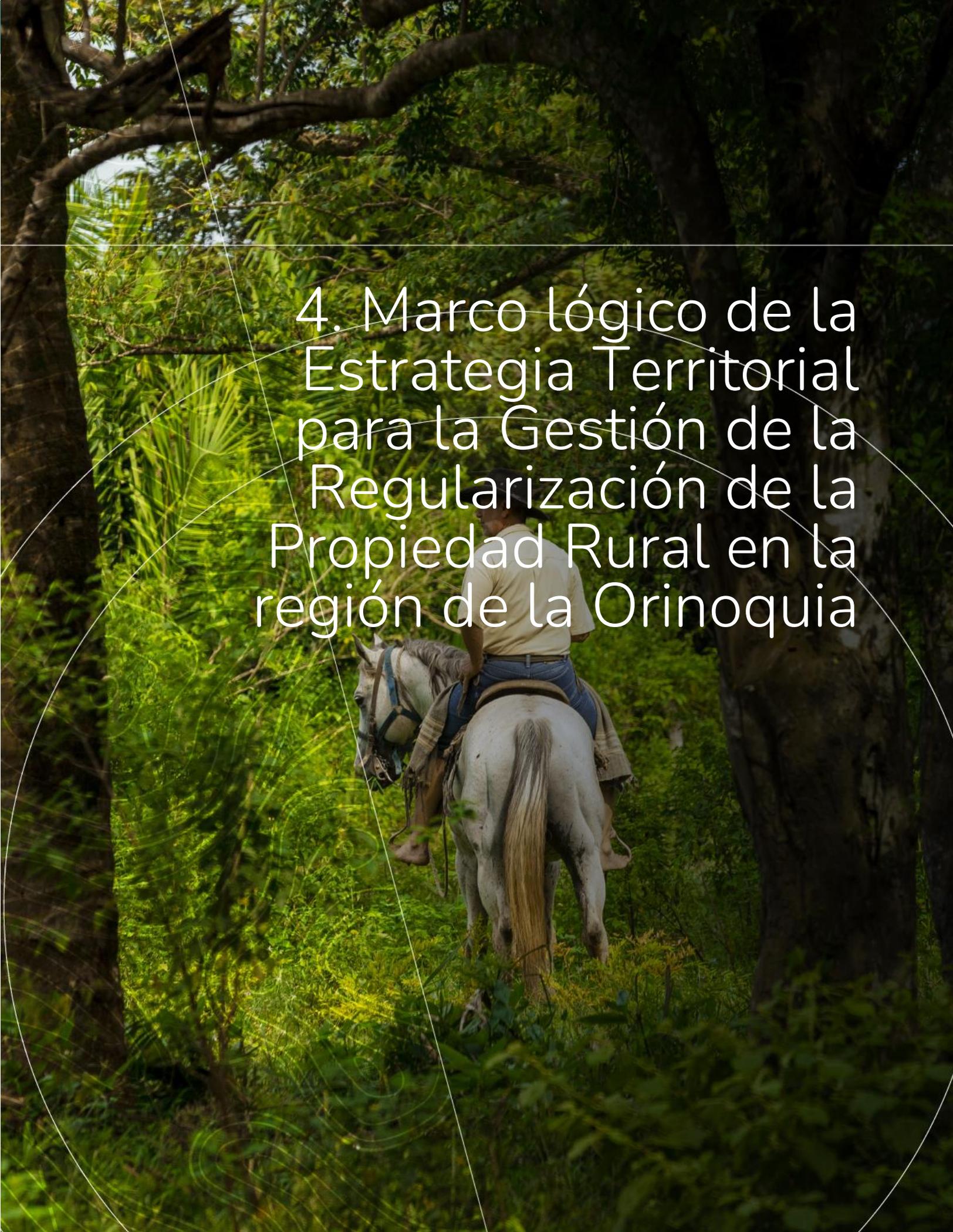


Figura 28.
Índice de informalidad a nivel municipal en la Orinoquia

Fuente: Neva y Prada (2023).

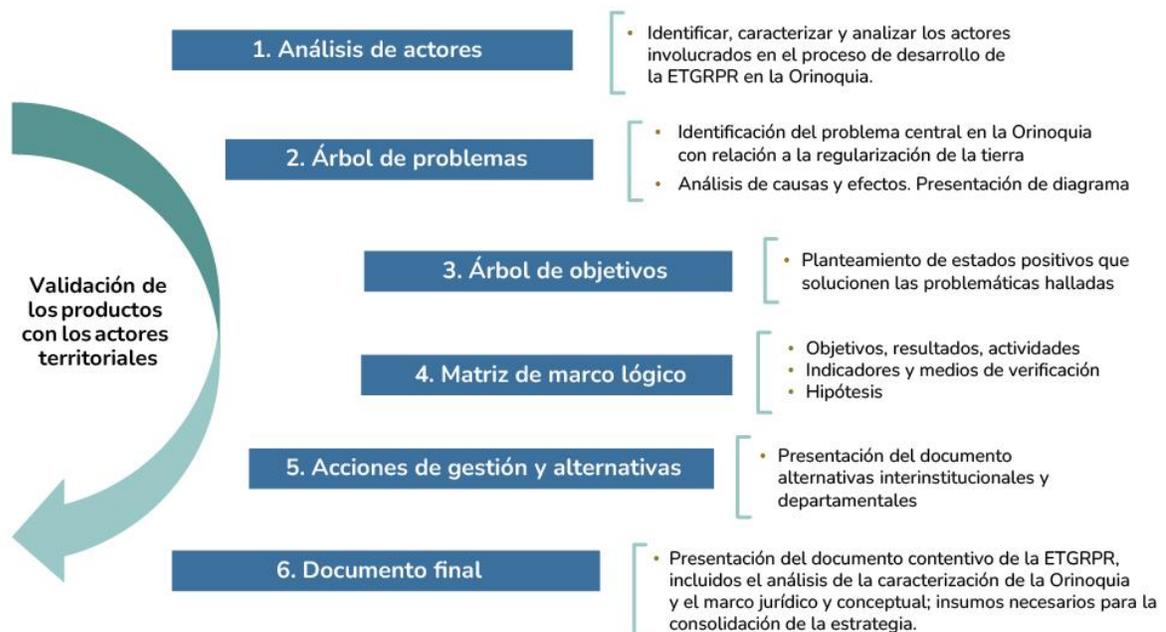
A photograph of a person riding a white horse through a dense, lush green forest. The person is wearing a light-colored shirt and blue jeans. The horse is white with a brown saddle. The background is filled with tall green trees and foliage. The text is overlaid on the right side of the image.

4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en la región de la Orinoquia

4.

La construcción de la Estrategia para la región de la Orinoquia estuvo basada en dos fuentes principales. Por una parte, en el contenido de la Estrategia para el departamento del Huila, desarrollada por la UPRA (2020a) y, por otra, en la Metodología del Marco Lógico. Con relación a esta última, el documento final es el resultado de una serie de etapas, a saber: la identificación y caracterización de actores, el planteamiento de causas y efectos a partir de un problema central identificado, la proposición de estados positivos de los dilemas encontrados (árbol de objetivos) y, finalmente, la matriz propiamente dicha que contiene los componentes, propósito, fines, resultados esperados, actividades, indicadores e hipótesis. Como resultado de este proceso, se planteó una serie de acciones para la formulación de la ETGRPR en la región de la Orinoquia. El detalle del Marco Lógico se especifica en la figura 29.

Figura 29. Explicación de la Metodología del Marco Lógico



Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022.

4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR en el departamento del Casanare

La metodología empleada para la identificación de los actores que hacen parte del proceso de construcción de la ETGRPR para la región de la Orinoquia se dividió en varias etapas. En primera instancia, el equipo de consultores se reunió y establecieron algunos lineamientos y criterios técnicos mediante una lluvia de ideas para determinar el nivel de pertinencia, interés, preocupación e injerencia que contara con una gama variopinta de actores a propósito del proyecto y la zona geográfica de intervención.

En el segundo momento, se construyó un cuadro para determinar el nivel territorial de incidencia de los actores (municipal, departamental, nacional e internacional) y se realizó una descripción de los grupos, organizaciones o instituciones, tomando en cuenta su pertinencia o funciones dentro de la ETGRPR para la región de la Orinoquia (figura 30).

En tercer lugar, se evitó restringir el número de actores a involucrar, aunque se tuvo precisión en la elección de estos para evitar el desborde o descripción de grupos irrelevantes para las siguientes etapas del proceso (caracterización y análisis). También es oportuno destacar que dentro de la identificación se relacionaron los mismos actores nacionales e internacionales para la región de la Orinoquia, pero, al mismo tiempo, se desagregaron los actores para el departamento de Casanare.

Finalmente, el equipo contrastó la versión de la matriz de actores con otra realizada por el proyecto Biocarbono, donde se identificaron y priorizaron representantes de instituciones clave que a la postre fueron invitados a los talleres participativos desarrollados en la etapa de la construcción del árbol de problemas que será detallado en acápite posteriores.

En concordancia con lo anterior, el equipo de consultores se reunió para determinar el carácter de los grupos involucrados en la región Orinoquia que tengan relevancia para la ETGRPR. De acuerdo con el documento desarrollado por la UPRA (2020b) sobre análisis de actores, la tipología de clasificación dependerá del sector o ámbito de trabajo de las instituciones, clasificado de la siguiente manera:

- **Agentes públicos:** son actores de carácter público, tales como organizaciones, corporaciones, oficinas, entidades y demás instituciones que integran una de las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) que son financiados por los recursos de la nación. Debe considerarse que las instituciones públicas pueden asociarse de acuerdo con el nivel de descentralización o desconcentración, con lo cual, existen actores en el ámbito nacional, departamental o local.

- **Agentes privados:** son actores de carácter privado las empresas que con recursos propios buscan en su actividad económica un fin lucrativo. No están bajo el control del Estado, aunque están obligados a cumplir sus leyes.
- **Organizaciones de la sociedad civil:** son aquellos individuos que en calidad de ciudadanos y por lo general organizados colectivamente, participan y desarrollan acciones para incidir en las decisiones públicas del territorio. Se caracterizan por no perseguir un fin lucrativo.
- **Academia y centros de investigación:** son actores dedicados a la enseñanza, la ciencia y la investigación, cuyos análisis constituyen insumos para la caracterización de dinámicas territoriales o la identificación de actores, conflictos o temáticas de similar naturaleza.
- **Cooperación internacional:** son actores de carácter internacional (organizaciones, gobiernos, ONG, entre otros), que prestan apoyo a otros países para impulsar su desarrollo en los ámbitos social y económico. Por lo general, son instituciones que fungen como financiadores de proyectos de intervención de comunidades afectadas por problemáticas específicas.

Partiendo de estas bases conceptuales y con el propósito de establecer dos ejes de análisis que faciliten la lectura y clasificación de los actores, se optó por la elección de las variables de poder e interés. De una parte, el **poder** será entendido como la capacidad que tiene un actor de influir en el proceso de desarrollo de la ETGRPR, a través de la movilización de recursos (materiales e inmateriales) económicos, información, conocimiento, relaciones políticas, entre otros. Este factor se califica con tres opciones cualitativas: *alto*, *medio* y *bajo*. Por otra parte, el **interés** se concibe como la disposición que tiene un actor de participar en el proceso de desarrollo de la ETGRPR, es decir, cuán importante es que se lleve a cabo la regularización y el apoyo que está dispuesto a prestar al proyecto. Al igual que la variable anterior, se califica de manera cualitativa de acuerdo con los criterios de *alto*, *medio* y *bajo*.

Así las cosas, con base en la información disponible, se realizó la clasificación de los actores teniendo en cuenta el cruce de los ejes (poder e interés) para determinar la influencia e importancia de los involucrados. Después de realizar las preguntas concernientes, los resultados se dividen en:

- Actores con alto poder e interés en la ETGRPR
- Actores con alto poder y medio interés en la ETGRPR
- Actores con alto poder y bajo interés en la ETGRPR
- Actores con medio poder y alto interés en la ETGRPR
- Actores con medio poder y medio interés en la ETGRPR
- Actores con medio poder y bajo interés en la ETGRPR

- Actores con bajo poder y alto interés en la ETGRPR
- Actores con bajo poder y medio interés en la ETGRPR
- Actores con bajo poder y bajo interés en la ETGRPR

Considerando el trabajo desarrollado en la ETGRPR para el departamento del Huila (UPRA, 2020a), es de destacar que los actores que se consideran con una calificación alta en las variables de interés y poder obtuvieron dicha ponderación con base en el nuevo modelo de gestión catastral para el país, soportado en el Decreto 148 de 2020, así como las instituciones y actores interesados en hacer realidad la interoperabilidad en aras de reducir los trámites y beneficiar a los ciudadanos y usuarios finales. Dicho esto, los resultados gráficos se presentan a continuación.

4.1.1. Departamento de Casanare

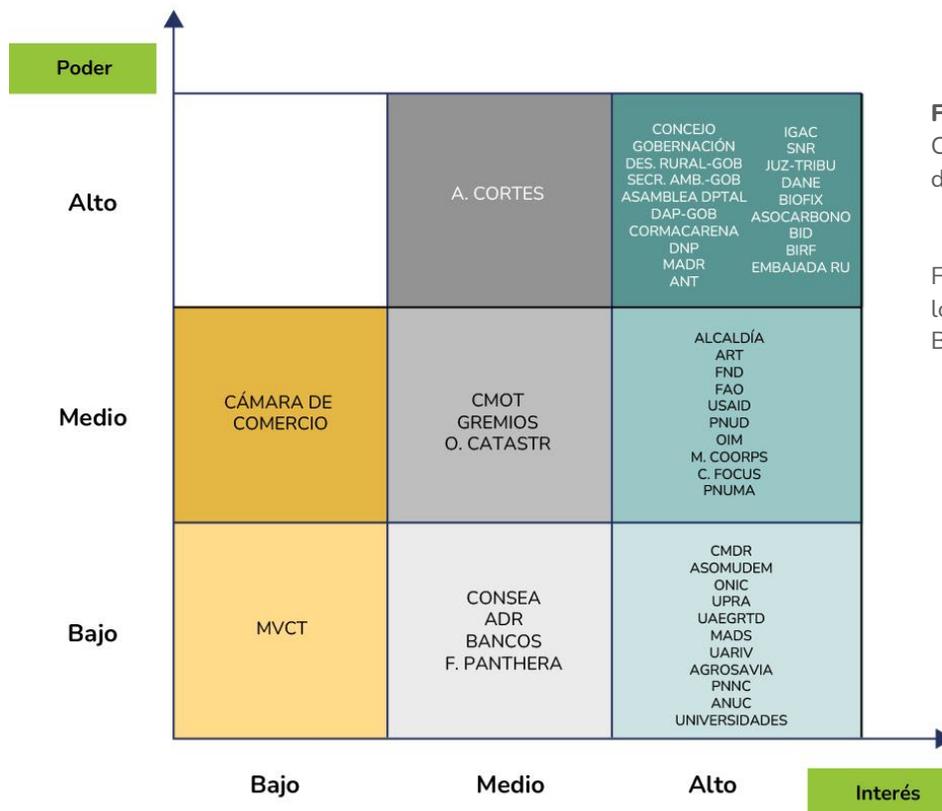


Figura 30.
Calificación de actores para el departamento de Casanare

Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbón, 2022.

Como se mencionó con antelación, la calificación de actores presenta un comportamiento similar para los cuatro departamentos de la Orinoquia. Por esa razón, es oportuno recalcar aquellas instituciones que destacan por **el alto poder y alto interés (AA)** que tendrían eventualmente en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.

Por un lado, se puede relacionar al poder público departamental, en la cabeza de la Gobernación del Casanare y sus secretarías (particularmente de agricultura y desarrollo rural y de medio ambiente), la Asamblea Departamental como la autoridad de la que emanarían ordenanzas a favor de dichos procesos, y lo propio en el ámbito local con los concejos municipales. Otro grupo de actores relevantes son las instituciones del ámbito nacional que buscan aportar e impulsar los procesos de regularización, entre otras, MADR, DNP, IGAC y SNR. Adicionalmente, es clave mencionar el papel de la rama jurisdiccional como actor decisivo en los procesos de formalización, en particular con los títulos de propiedad. También dentro de este bloque se encuentran asociaciones no gubernamentales como Biofix y Asocarbono, interesadas en adelantar proyectos de protección ambiental y reducción de gases efecto invernadero. Finalmente, se encuentran instituciones internacionales, entre ellas, donantes como la Embajada del Reino Unido, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Por otra parte, dentro de los actores que presentan **medio poder y alto interés (MA)**, se encuentran varios organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Internacional para las Migraciones (OIM), M-Coorps e incluso algunas como la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), que han adelantado procesos de levantamiento de información catastral (DNP, 2022), lo que demuestra el interés por adelantar los procesos de formalización, a pesar de las dificultades en términos de operativos y de recursos que demandan la obtención y actualización de información catastral.

Finalmente, el análisis de actores permite establecer la piedra angular del proceso de Marco Lógico, pues a partir del reconocimiento de las organizaciones interesadas se deriva la presentación de talleres de árbol de problemas y, por extensión, de las variables a considerar para la elaboración del documento de alternativas. Así las cosas, identificar a los principales involucrados es determinante para futuras acciones interinstitucionales o convenios y memorandos de entendimiento.

4.2. Árbol de problemas de la región Orinoquia en el departamento de Casanare

En términos metodológicos, la elaboración del árbol de problemas comporta cuatro grandes momentos. El primero de ellos constituye una lluvia de ideas en la que se pretende identificar una problemática a partir de un ejercicio multidisciplinar que involucre diferentes enfoques. El segundo paso se encarga de decantar e identificar un único problema central; haciendo énfasis en que debe evitarse confundir el problema con la ausencia de una solución, pues lo primero es mucho más amplio e integrativo. En este orden de ideas, el planteamiento de la problemática central debe relacionarse en términos negativos (para en futuros ejercicios proponer alternativas o soluciones). Finalmente, la cuarta etapa del proceso incluye la definición de las causas y consecuencias que se derivan y explican del problema central (Ortegón *et al.*, 2015).

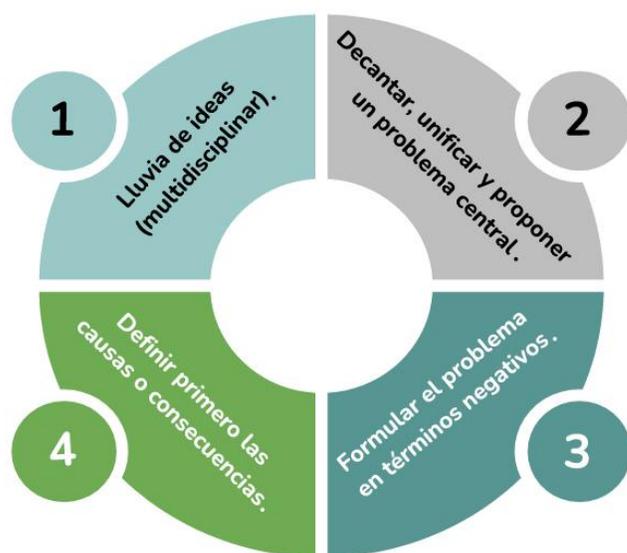


Figura 31.

Proceso para la construcción del árbol de problemas

Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022.

Los consultores del proyecto Biocarbono establecieron varios encuentros con el objetivo de identificar las problemáticas centrales para la región Orinoquia y cada uno de los departamentos estudiados. A partir de este ejercicio, se procedió a la revisión de información relevante de fuentes secundarias como los Planes de Desarrollo y de Ordenamiento Departamentales, Caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad y Caracterizaciones del Territorio elaboradas por el proyecto Biocarbono y demás instrumentos que aporten en el desarrollo de la estrategia (UPRA, 2020b).

Al igual que el documento de análisis de actores realizado en el marco de la consultoría, se tomaron en cuenta los documentos contentivos de la Estrategia de gestión y regularización desarrollados por la UPRA en diversos departamentos del país.

Con base en las descripciones conceptuales antes mencionadas, el documento presenta una versión de árbol de problemas, considerando los temas de gestión y regularización de la tierra como centro gravitacional de las reflexiones. De esa manera, se presenta un árbol de problemas para la región Orinoquia en su conjunto que contiene elementos generales y comunes para los cuatro departamentos, objeto del presente estudio (UPRA, 2020b).

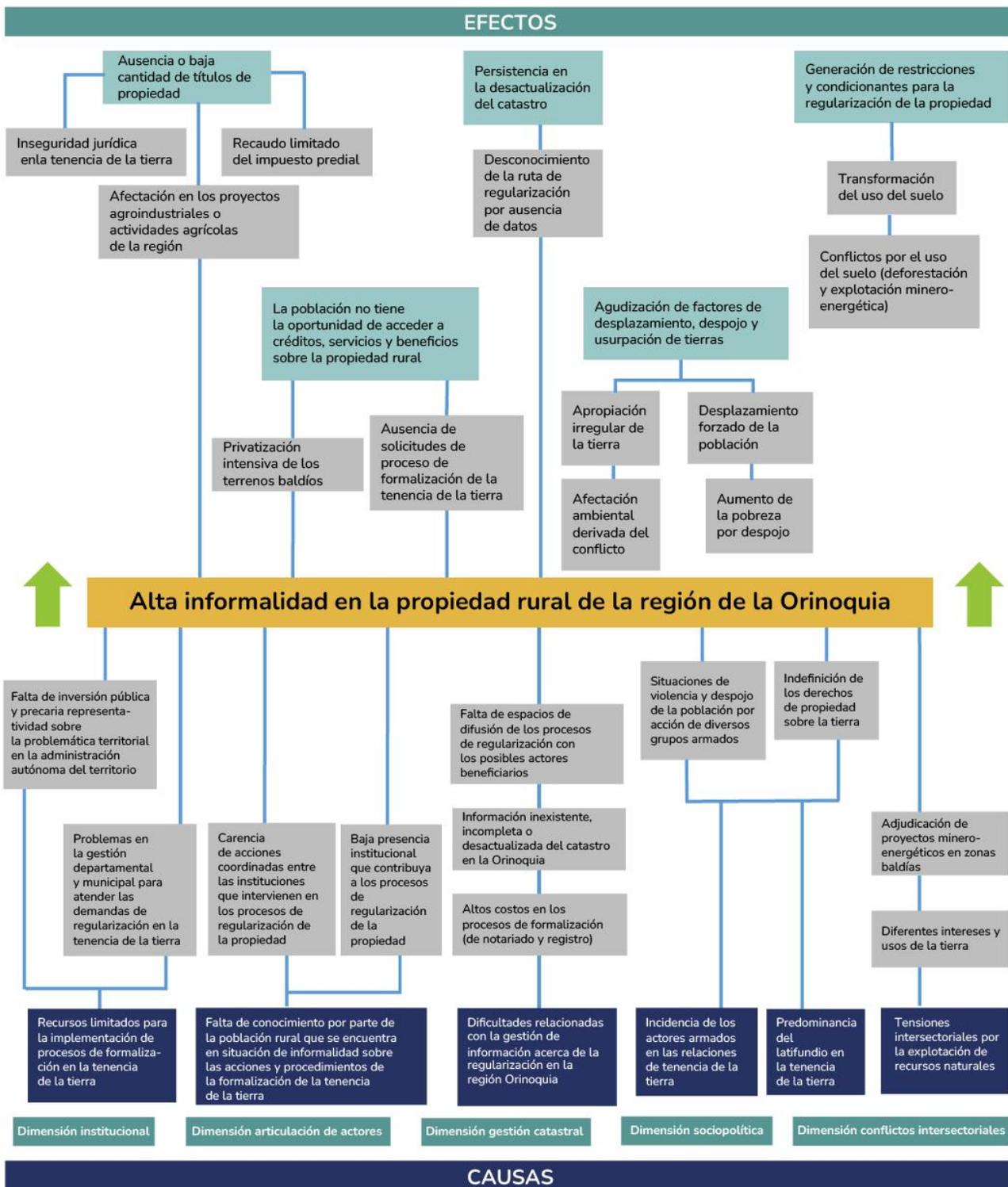
4.2.1. Talleres participativos

Dentro de los procesos de validación de los productos enmarcados en la consultoría, durante los meses de abril y mayo de 2022, se desarrollaron los talleres *Perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible* que contaron con la participación de representantes de instituciones gubernamentales y organizaciones sociales, interesados en los procesos ambientales y de regularización de la tierra. El objetivo de los espacios era identificar las principales problemáticas relacionadas con la regularización en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia, de manera participativa; por lo cual, el 22 de abril se llevó a cabo el taller presencial en el departamento de Casanare (UPRA, 2020b).

Con base en estas reflexiones, debates e intercambio de impresiones, la versión final del árbol de problemas que se presenta en la figura 32, establece un compendio de las situaciones generales halladas en la región que, en la mayoría de los casos, presenta problemáticas similares para cada departamento con relación a los procesos de regularización en la tenencia de la tierra rural.



Figura 32. Árbol de problemas para la región de la Orinoquia



Fuente: elaboración propia de los autores del proyecto Biocarbono, 2022.

4.2.2. Hallazgos para la región de la Orinoquia

Luego de la aplicación del paso a paso en la construcción del árbol de problemas, se pudo determinar que la problemática central para la región Orinoquia es **la alta informalidad en la propiedad rural**. Lo anterior se sustenta en el *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono*, estudio en el que se concluye que aproximadamente el 46 % de la tierra en dicha región (110.518 predios que equivalen a 3.020.449 ha), se encuentra en condición de presunta informalidad. Según los datos del diagnóstico, el departamento del Meta evidencia porcentajes entre el 25 % y el 50 % (Rey y Rodríguez, 2022).

Con base en estas observaciones, debe considerarse que uno de los problemas encontrados es **la desactualización del catastro**, de ahí que se utilice el concepto de *presunción* y no se cuente con cifras exactas, sino estimativas. Dicho esto, para la formulación de las causas y consecuencias se tomaron como referencia cinco dimensiones, a saber: a) dimensión institucional; b) dimensión de articulación de actores; c) dimensión de gestión; d) dimensión sociopolítica y d) dimensión de conflictos intersectoriales. La primera se relaciona con los problemas asociados a los recursos limitados por parte de las instituciones para atender los procesos de regularización. La segunda dimensión se explica a partir de la falta de coordinación y oferta institucional que genera información poco clara y precisa sobre la regularización de cara a la población afectada por dichas dinámicas. En tanto, el tercer factor apunta a los problemas de conocimiento sobre espacios de promoción e información y a hechos como la desactualización del catastro y los altos costos en los trámites de formalización.

La cuarta variable, transversal a todo el ejercicio, responde a las dinámicas de violencia y conflictividad que involucra a diversos actores armados en la perpetuación del desplazamiento y despojo. Por último, el quinto factor estudiado son los conflictos intersectoriales que relacionan las variables ambientales y minero-energéticas con los procesos de titulación y tenencia de la tierra.



4.2.2.1. Hallazgos para el departamento de Casanare

Para el departamento de Casanare se analizaron, entre otros documentos, el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA), donde se manifiesta que “el 42 % del departamento (1.875.930 ha) cuenta con suelos sobreutilizados, mientras que otro 31 % (1.396.446 ha) están en subutilización, es decir, suelos que no son aprovechados para su verdadera vocación o simplemente territorios abandonados que se están perdiendo” (Asamblea Departamental de Casanare, 2020a, p. 33). Con base en lo anterior, los cálculos departamentales, establecen que cerca de 2,6 millones de hectáreas se encuentran en conflicto, esto es, con una situación de explotación y deterioro, particularmente la destrucción de la vegetación nativa, la tala de bosques para la siembra de pasto introducido y la pérdida de calidad del suelo (Asamblea Departamental de Casanare, 2020a, p. 34).

De igual manera, dentro del PDEA (2020) se contempla que la población nativa y los campesinos llaneros han sufrido desplazamiento por parte de los colonos, siendo obligados a vivir en la sabana o en los cascos urbanos (Asamblea Departamental de Casanare, 2020a, p. 34). Esta dimensión se relaciona con la variable sociopolítica desarrollada en el árbol de problemas que versa sobre la violencia ejercida sobre la población y cómo esta situación repercute sobre la indefinición de los derechos de propiedad.

Siguiendo otros cálculos, cerca de 1,8 millones de hectáreas en el departamento de Casanare son consideradas baldías, de estas:

cerca de 600.000 estaban en problemas de adjudicación por estar bajo la figura de cédulas reales (principalmente el área rural de Hato Corozal) y otras 400.000 por estar a menos de cinco kilómetros de un pozo petrolero o de su área de influencia directa. (Rivera, 2018)

A lo anterior hay que sumar la circunstancia de los traumatismos generados por el cambio del Incora al Incoder y luego a la ANT, pues a pesar de los intentos por la titulación, no se pueden señalar como fructíferos.

Retornando al PDEA, se lograron establecer al menos 420 problemáticas o brechas relacionadas con las deficiencias encontradas en cada municipio con relación a la tierra y a los procesos productivos. Con el propósito de agruparlas, se eligieron 24 problemas, dentro del que se destaca (para el objeto del presente árbol de problemas): “la dificultad en los trámites legales pertinentes al sector rural, como el caso de titulación de tierras, permisos ambientales, sanitarios, de transformación y de comercialización” (Asamblea Departamental de Casanare, 2020a, p. 238). Lo anterior aunado a la falta de vías de comunicación y, por consiguiente, la no estructuración de un mercado regional y la escasa vinculación con el mercado nacional. De otra parte, al igual que en los otros departamentos de la Orinoquia, se observa la predominancia del latifundio en la tenencia de la tierra, así como una lenta estructuración de los procesos

territoriales a causa, entre otros factores, por los conflictos sociales y la problemática del desplazamiento forzado. (Rivera, 2018).

Otro elemento específico dentro de las lógicas territoriales del Casanare es que, de acuerdo con su Plan de Desarrollo, el departamento tiene una alta dependencia a la producción de hidrocarburos (165.000 barriles por día). Esto ha producido algunas reflexiones en torno al planteamiento de una política de ordenamiento territorial, basada en la sostenibilidad ambiental y la regulación de la estructura productiva. Así, una de las líneas estratégicas del componente de agricultura y desarrollo rural es *Productividad con sostenibilidad para el progreso de Casanare*. Dentro de esta línea, se encuentra un programa denominado “Es el tiempo de la productividad sostenible” y un subprograma llamado “Casanare, tierra de propietarios” (Asamblea Departamental del Casanare, 2020b, p. 32). La meta del producto es prestar el servicio de apoyo financiero para la formalización de la propiedad, cuya meta se basa en la formalización de 100 predios rurales coadyuvando a la ANT para fortalecer los procesos de titulación de tierras.

En claro contraste con lo anteriormente mencionado, el índice de presunta informalidad para el departamento de Casanare es del 43,03 %, lo que equivale a un área de 2.326.185 hectáreas y a 32.758 predios (Rodríguez y Rey, 2022). Sumado a esto, Casanare tiene el municipio con la tasa más alta de presunta informalidad, siendo Támara con el 86,96 %. En consecuencia, si bien dentro del Plan de Desarrollo Departamental se incluye el problema de formalización de la propiedad, la meta de 100 predios es insuficiente con respecto a los más de 32.000 que están en esta circunstancia, con lo cual, Casanare presenta las mismas dificultades operativas y de gestión relacionadas en el árbol de problemas de la región Orinoquia.

Así mismo, uno de los mayores inconvenientes para el registro de los predios ha sido los altos costos de trámites registrales–notariales y la baja presencia institucional relacionada con la seguridad jurídica de la tierra. Al respecto, Duica–Amaya (2017) menciona:

El primer asunto es el desconocimiento de la población sobre los trámites de formalización ligados a los costos que implican. Los costos inician a partir del transporte desde el área rural para llegar a las cabeceras municipales y departamentales donde se pueden adelantar estos procesos y se prolongan por los trámites que se deben adelantar ante las diferentes entidades. Además de procesos de formalización ante la autoridad de tierras, los jueces, las notarías y las oficinas registro e instrumentos públicos no se pueden culminar en una sola jornada. Es decir, los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización. Ligado a esto, los costos asociados a estos trámites son altos para la población que vive en las zonas rurales y que perciben su sustento de actividades del campo. Para las personas que tienen pequeña y mediana propiedad representa una razón adicional para la falta de interés. (Duica–Amaya, 2017, p. 2)

4.3. Árbol de objetivos de la región Orinoquia en el departamento de Casanare

El árbol de objetivos depende enteramente de la versión preliminar del árbol de problemas. Metafóricamente, funciona como una fotografía, donde “el árbol de problemas es el negativo y el árbol de objetivos es el positivo que se obtiene a partir de aquel” (Ortegón *et al.*, 2015, p. 75). Por tanto, el primer paso se basa en la transformación de una situación problemática en un propósito central. En segunda instancia, aquellas que se identificaban como las causas que daban origen al problema se modifican a medios que contribuyen a alcanzar el objetivo esencial. En un tercer momento, los efectos o consecuencias que se derivaban del problema son ahora fines que responden al objetivo central, lo cual suscita escenarios deseados y posibles de alcanzar. Finalmente, la cuarta etapa se configura a partir de la validación del árbol de medios y fines, en la que se analicen posibles fallas o inconsistencias en el planteamiento (es decir, en el árbol de problemas) y en la que, a criterio de los analistas, se reformulen o agreguen nuevos objetivos cuyo fin último es contribuir a solucionar la situación–problema.



Figura 33.

Proceso para la construcción del árbol de objetivos

Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022.

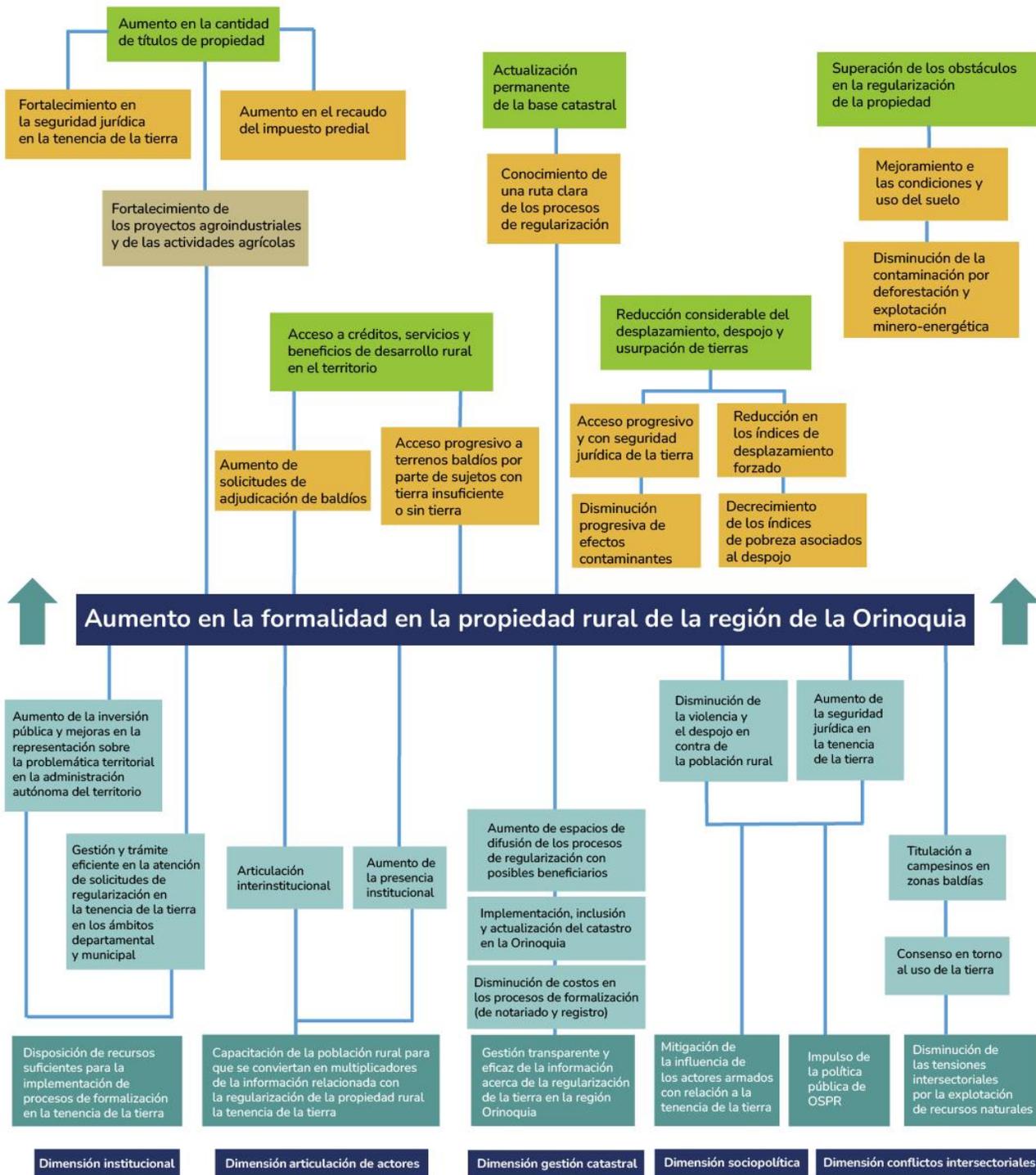
4.3.1 Explicación de las dimensiones de análisis

Para lograr la mayor comprensión posible del esquema, los autores decidieron dividir los objetivos con base en líneas temáticas que reúnen y articulan los estados positivos (antes problemas) transformados en medios y fines, como se observa en la figura 34; en consecuencia, la lectura del árbol se realiza de manera vertical (de abajo hacia arriba), respondiendo a los siguientes factores:

- **Dimensión institucional:** en este apartado se recogen todos aquellos elementos asociados a los recursos, procedimientos y herramientas con las que cuentan las instituciones públicas (y en algunos casos privadas) para solucionar las problemáticas de regularización en la tenencia de la tierra.
- **Dimensión articulación de actores:** en consonancia con el factor anterior, esta dimensión responde a los procesos simbióticos necesarios por parte de diversas instituciones (públicas, privadas y sociales) en aras de la difusión de las estrategias de regularización que apunta a solucionar el problema del desconocimiento por parte de la población rural de dichos mecanismos.
- **Dimensión de gestión:** relacionada con aquellas dificultades propias de la desactualización catastral, así como dilemas en la ruta que deben seguir los interesados en los procesos de regularización. Este factor busca entonces proponer medios y alternativas para solventar y mejorar los procesos de gestión institucional.
- **Dimensión sociopolítica:** responde a las dinámicas de violencia y conflictividad que involucra a diversos actores armados en la perpetuación del desplazamiento, despojo y falsa titulación de predios. Esta variable es probablemente la más compleja de solucionar, pues depende de factores ajenos a la implementación de mecanismos institucionales de gestión, de ahí que se configure como una de las principales hipótesis (en el contexto de la Matriz del Marco Lógico) dentro del documento final.
- **Dimensión de conflictos intersectoriales:** analiza la presencia de tensiones entre diversos actores productivos y sus representaciones con relación al uso, explotación y tenencia de la tierra.

Con estas consideraciones, los siguientes apartados presentan la conversión a estados positivos de las problemáticas identificadas en el apartado anterior. De este modo, se tomarán como guía las dimensiones explicadas y se brindará un contexto de las posibles alternativas a implementar, basadas en la oferta institucional disponible, así como en creación de mecanismos que se consideren idóneos para generar circunstancias deseadas y posibles de alcanzar.

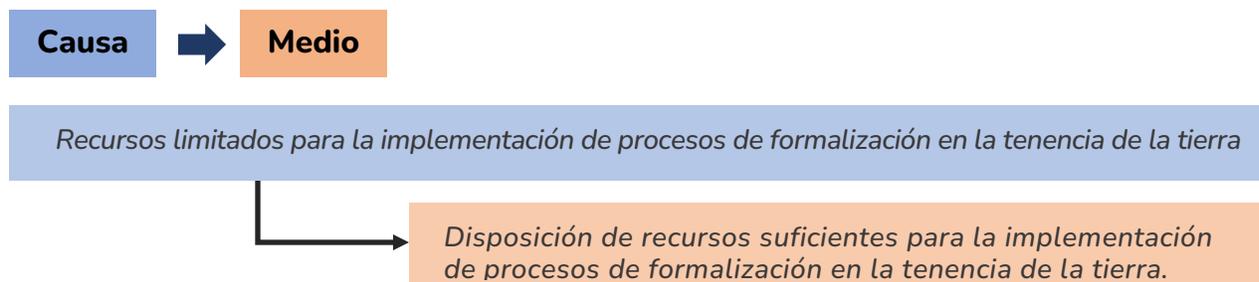
Figura 34. Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia



Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022.

4.3.3. Transformación de problemáticas en estados positivos

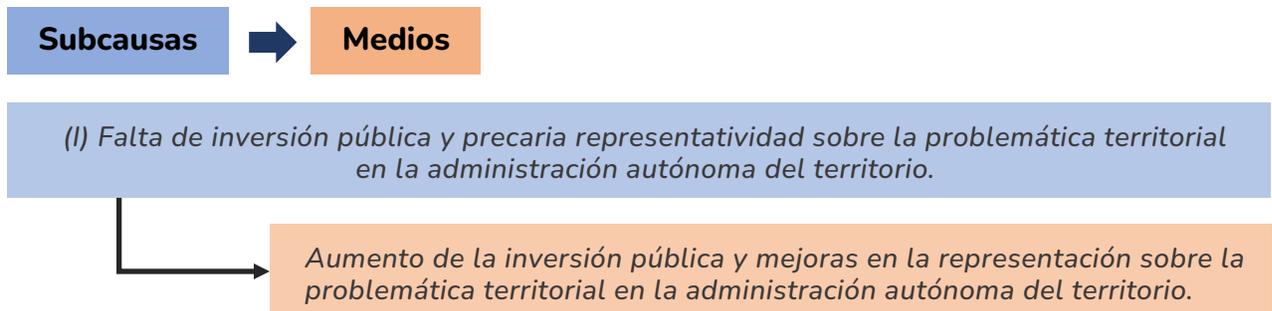
4.3.3.1. Dimensión institucional: en búsqueda de los recursos



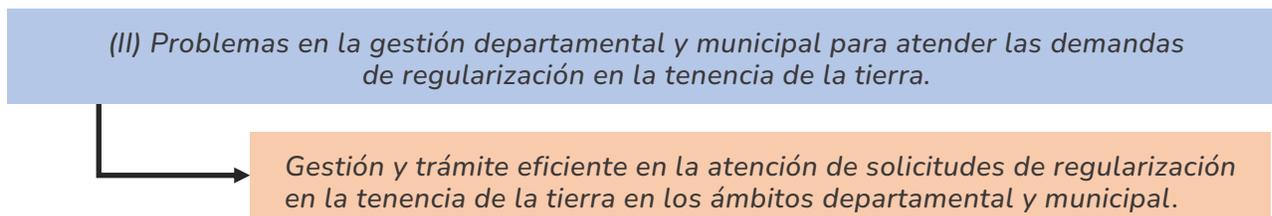
Uno de los obstáculos recurrentes mencionados dentro de los procesos de regularización en la tenencia de la tierra se relaciona con **la falta de recursos económicos y técnicos** para implementar las estrategias correspondientes que susciten el cumplimiento de una ruta adecuada para la formalización. En este sentido, múltiples metodologías como el barrido predial (herramienta con la que se conoce la situación jurídica de los predios y se realiza la actualización catastral para determinar la ruta de regularización), si bien pueden contribuir de manera eficaz a dicho propósito, resultan ser costosas en su implementación (UPRA, 2016). Por tanto, el medio para solventar dicha problemática se basa en la planificación de los recursos (destinación de un rubro específico) dentro de los Planes de Desarrollo Departamentales y Municipales para el fomento y formalización de la propiedad rural, así como los proyectos de cooperación internacional que han mostrado resultados positivos al respecto.

Dentro de este acápite es oportuno mencionar uno de los factores recogidos en las jornadas de socialización del árbol de problemas:¹¹ uno de los participantes manifestó que en algunas ocasiones existía interés por parte de los gobiernos locales y departamentales para llevar a cabo los procesos de formalización e, incluso, se habló de la disposición de recursos económicos y técnicos, pero existían trabas relacionadas con la voluntad política desde la administración nacional, elemento que debe ser tenido en cuenta en el análisis.

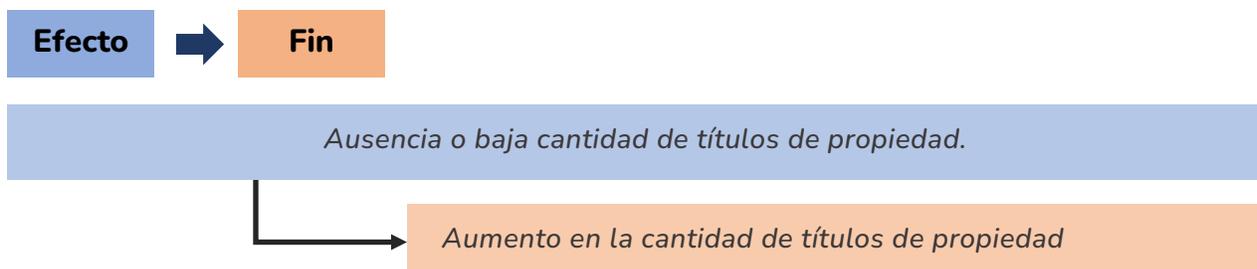
¹¹ El espacio en mención fue el taller *Perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible*, desarrollado el día 22 de abril de 2022 en la ciudad de Yopal. Esta y las otras experiencias relativas a los departamentos de Meta, Arauca y Vichada estarán contempladas en la entrega final del documento.



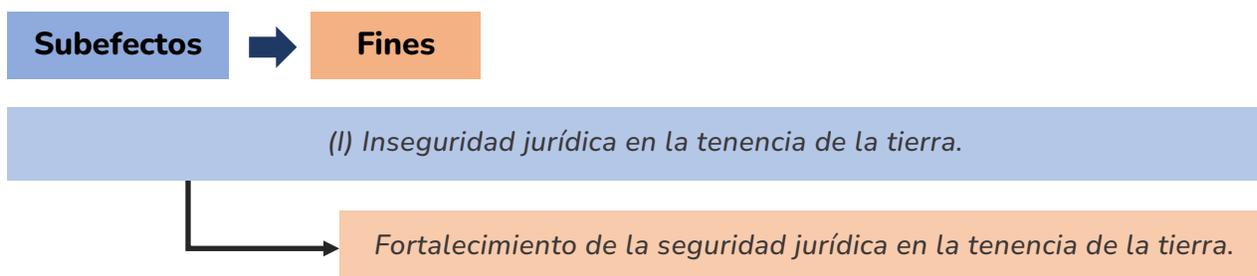
En directa relación con lo anterior, una de las estrategias identificadas para solucionar parcialmente el problema de la regularización de la tierra, pasa por aumentar la inversión pública en materia de ayuda técnica y jurídica para apoyar los procesos de formalización y respaldar los canales de representación en la que diversos sectores rurales puedan llevar sus preocupaciones a la administración local (consejos comunales, oficina de tierras, entre otros mecanismos). Al respecto, es oportuno recordar que, de acuerdo con el Diagnóstico preliminar de la tenencia y la propiedad de la tierra en la Orinoquia, aproximadamente 110.518 predios, equivalentes a 9.448.437 hectáreas en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada se encuentran en condición de presunta informalidad, lo que equivale al 46 % de la tierra. En este contexto, se hace necesario que tanto autoridades locales como organizaciones sociales cuenten con las herramientas para promover una cultura de formalización, de ahí que la inversión pública resulte definitiva.



Uno de los elementos transversales a lo largo del análisis se relaciona con los problemas de una **gestión eficiente en los procesos** que deben surtir para culminar con la formalización de la tierra. Así pues, “los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización” (Duica–Amaya, 2017). En términos de costos, por ejemplo, las personas que habitan zonas rurales deben desplazarse a cabeceras municipales y departamentales y no pueden concluir todos los requisitos en un mismo día, ya que deben dirigirse a diversas instituciones como juzgados, notarías, oficinas de registro e instrumentos públicos, entre otros. Con todo, una herramienta de mejoramiento debe apuntar a acercar la gestión a los territorios, pensando en estrategias como *notarias u oficinas de registros móviles* y en trámites con un diseño más eficiente.



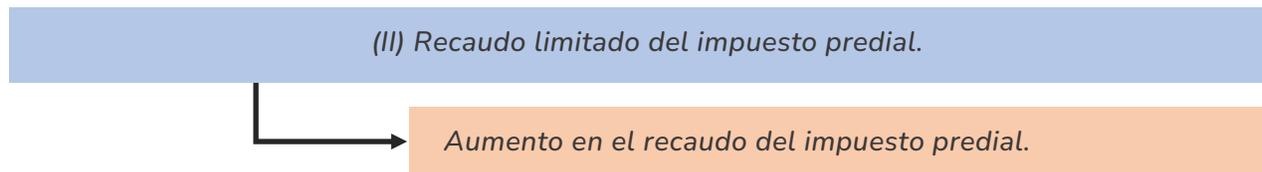
Uno de los fines principales identificados dentro del proceso de formalización es justamente el aumento de la cantidad de títulos de propiedad. De acuerdo con el *Diagnóstico preliminar de la tenencia y la propiedad de la tierra en la Orinoquia*, los predios informales para el departamento de Casanare corresponden a 32.758 (Rey y Rodríguez, 2022). De este modo, uno de los objetivos que deben perseguirse es **la titulación de la mayor cantidad de predios**, tomando en consideración las características sociodemográficas y físicas del territorio, la presencia de grupos de especial protección constitucional y los recursos municipales y departamentales destinados para tal fin. Sin duda, el aumento de la titulación es una condición integral que depende en buena medida de la implementación de recursos, las mejoras en la gestión de los trámites y el aumento en la inversión pública e internacional para solventar los gastos que acarrea la formalización.



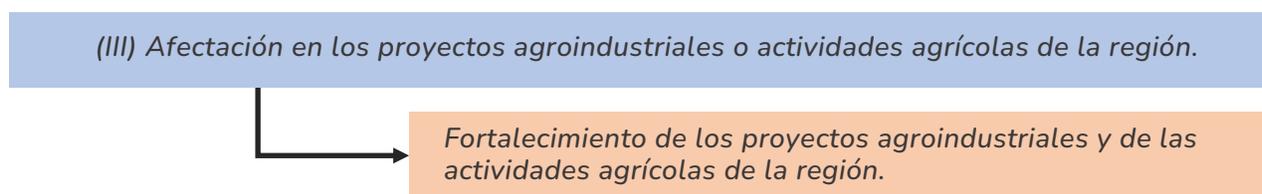
Siguiendo los lineamientos de la UPRA, se entiende por *seguridad jurídica del derecho de propiedad*:

[la] certeza que sobre el derecho de propiedad se tiene por efecto de la coincidencia absoluta existente entre los registros oficiales de las Autoridades Catastrales y de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; y de estos con la realidad geográfica de los predios; de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes. (UPRA, 2016, p. 109)

Con base en esta definición, el fin que se circunscribe dentro de la variable institucional busca **fortalecer los procesos de coincidencia** entre las autoridades catastrales, los instrumentos públicos y la información catastral (física, jurídica y económica), para lo cual es necesario adelantar procesos de formalización y, en algunos casos, aumentar los títulos de propiedad. Dentro de este engranaje es fundamental contar con los recursos y llevar la institucionalidad a pobladores que requieran adelantar las acciones de regularización.



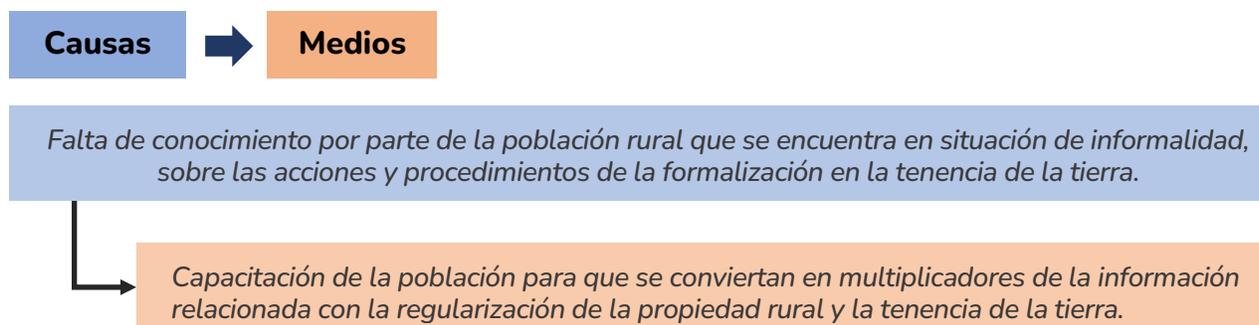
Dentro de las situaciones que se derivan de los altos índices de informalidad, se encuentra el bajo recaudo del impuesto predial, lo que podría constituir una base para la reinversión en los territorios. Según información recogida por Revista Semana con base en informes de la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento, solo el 15,39 % de los predios nacionales se encuentran actualizados, lo que equivale a 17,5 millones de hectáreas, de los 114 millones que hay en el país. Esto quiere decir que solo el 15,3 % de los predios paga impuesto actualizado, haciendo que la evasión sea muy considerable. De acuerdo con Guerrero et al. (2015) existen ciertos factores que afectan el recaudo, entre ellos, la falta de recursos económicos, la cultura de no pago, la falta de confianza frente a los mandatarios (corrupción) y la no ejecución de acciones de cobro. En consecuencia, si existe una mejora en las condiciones de actualización catastral, se estaría creando **una cultura de recaudo del impuesto predial** con notables resultados que, por supuesto, debe ir acompañada de pedagogía que motive a los contribuyentes a continuar aportando al sistema tributario.



Para cerrar la variable institucional, se tiene que el conocimiento sobre los títulos de propiedad (aumento en la seguridad jurídica) puede traer consigo **el mejoramiento de proyectos y actividades agrícolas** dentro de los territorios. En efecto, participantes dentro de los talleres mencionaron que algunos campesinos se han visto afectados al no contar con un título de propiedad sobre la tierra, pues no pudieron establecer negocios con empresarios, quienes

exigen ciertas condiciones legales.¹² De todo ello se deriva que la titulación contribuye también al fortalecimiento de proyectos productivos en el campo que beneficiaría a productores, propietarios y otros sectores involucrados.

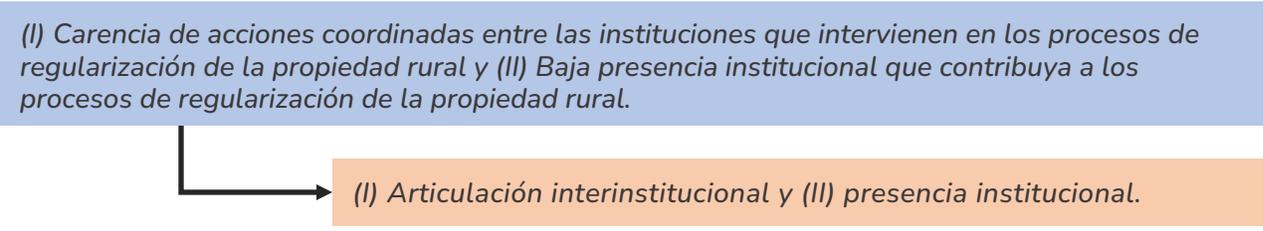
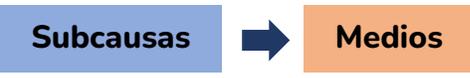
4.3.3.2. Dimensión articulación de actores: acciones coordinadas en el territorio



Una de las principales problemáticas en relación con la tenencia de la tierra deriva en que los primeros explotadores de baldíos tomaban ocupación de grandes extensiones de terreno que posteriormente comenzaban a segregar en ventas, cesiones o donaciones parciales con habitantes rurales y trabajadores agrarios, estas negociaciones comúnmente se realizaban a través de documento privado de cartaventa en los que se vendía a “cuerpo cierto” determinada extensión de tierra, lo que popularmente se conocía como “vender al ojo”, práctica que aún hoy persiste en las negociaciones de compraventa en la zona rural. Adicional a lo anterior, algunos de los comentarios realizados durante el taller realizado en Yopal hacían alusión al alto cobro de impuestos para el proceso de titulación, lo dispendioso de los trámites a realizar durante el proceso y la desconfianza que se tiene a la institucionalidad.

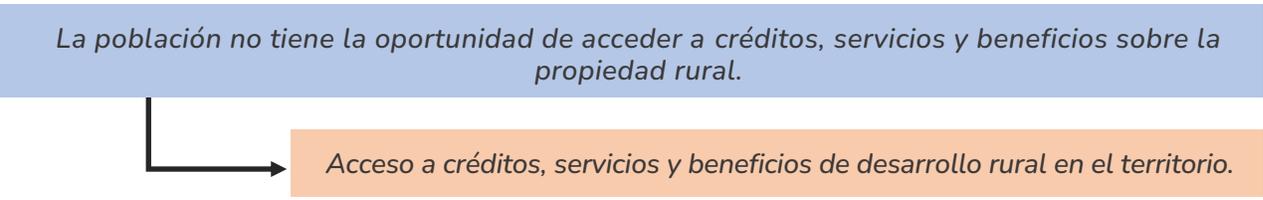
Por otro lado, en materia de predios privados, una de las grandes situaciones imperfectas en la tenencia de la tierra deriva en la falta de registro de las Escrituras Públicas por desconocimiento de la norma, lo que conlleva el aumento de poseedores en la zona rural. Situaciones anteriores que llegarán a subsanarse con **una adecuada capacitación de funcionarios y población de la zona rural** en materia de tenencia de la tierra y procesos de regularización.

¹² Una situación que ejemplifica este fenómeno se relaciona con los cultivos agroindustriales como el de la palma africana, cuyo fruto y dividendo se obtiene a largo plazo (luego de varios años de cosecha), circunstancia que hace que los empresarios busquen predios con pleno derecho de dominio.



Respecto a las problemáticas asociadas con las instituciones, la información de carácter primario recolectada durante el taller desarrollado en Yopal, Casanare, apunta la falta de gestión y acción de la ANT como fuente generadora de problemáticas en el departamento. Representantes de los entes territoriales señalaron la falta de resultados que la ANT ha presentado en el territorio en paragón con los resultados que en su momento produjo el Incora e incluso el Incoder, se identifica también **la falta de voluntad política y administrativa** que lleve al departamento de Casanare a convertirse en un territorio de propietarios. Por otro lado, en relación con la presencia institucional, en el mismo taller desarrollado en Yopal, se destaca la inexistencia de una oficina de la ANT en el departamento de Casanare, que permita la existencia de un acercamiento institucional con la comunidad.

De cara a las acciones coordinadas de articulación institucional, tanto la información secundaria como la información primaria dan cuenta de la fuerte problemática regional que genera información desacertada, poco clara e imprecisa respecto a las competencias y facultades de las entidades asociadas a procesos de regularización de la propiedad rural.



Uno de los factores propios de la informalidad en la tenencia de la tierra es el impedimento que las personas con situaciones jurídicamente imperfectas en relación con los predios rurales tienen para acceder a líneas de créditos bancarios, así como a proyectos o subsidios con la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) y proyectos de desarrollo rural diseñados por las gobernaciones departamentales, pues el requisito primordial que se solicita es el documento que acredite el vínculo jurídico de propietario.

Subefectos



Fines

(I) Apropiación ilegal intensiva de los terrenos baldíos y (II) La ausencia de solicitudes de proceso de formalización de la tenencia de la tierra.



(I) Acceso progresivo a terrenos baldíos por parte de sujetos con tierra insuficiente o sin tierra y (II) Aumento de solicitudes de adjudicación de baldíos.

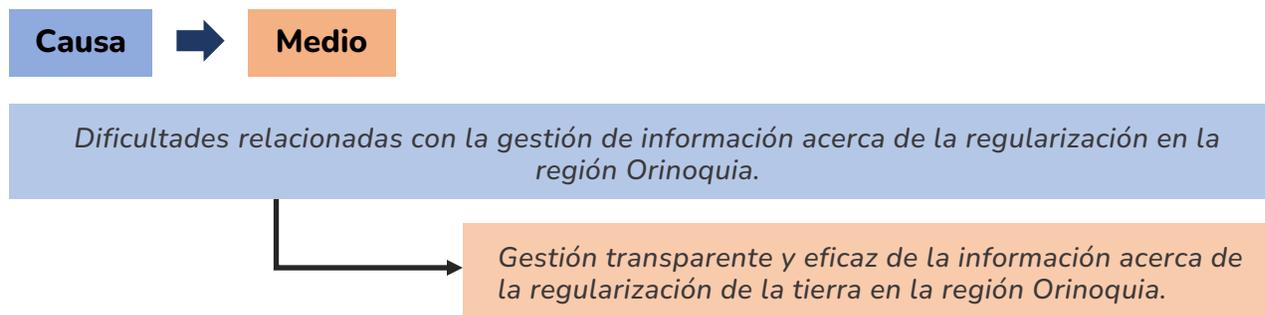
En el informe denominado *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana*, la Contraloría General de la República refiere:

[...] la complejidad de las herramientas jurídicas que algunos particulares no campesinos han aplicado para evadir o incumplir los requisitos y restricciones legales que pesan sobre los baldíos, como, por ejemplo, el exceso de unidades agrícolas familiares apropiadas, ocupadas o usufructuadas por personas que no son sujetos de reforma agraria, en relación con bienes inicialmente adjudicados como baldíos, se traduce en una práctica sistemática de privatizar aceleradamente los bienes baldíos. Esto mengua el patrimonio estatal y distorsiona el contenido público de las transacciones (o el deber de salvaguardar el interés colectivo inherente a la función social en las de carácter civil) cuyo objeto son este tipo de bienes. (Contraloría General de la República, 2012, p. 78)

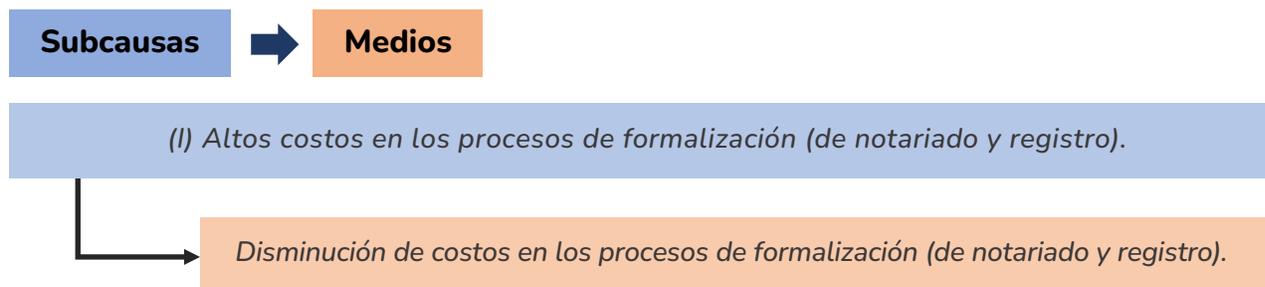
Con base en lo anterior, se vislumbra que la privatización intensiva de baldíos en la región es una práctica encaminada a acaparar grandes extensiones de terreno, situación que deja en evidente desventaja a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para realizar explotación económica de acuerdo con los fines esenciales de la tierra.

Por otro lado, la falta de repuesta a las solicitudes de procesos de formalización fue un tema recurrente en los participantes en los talleres desarrollados. En esa oportunidad, se hizo especial énfasis en las solicitudes de adjudicación de baldíos que se han presentado, por lo que se evidencia **la desconfianza e incredulidad en los procesos administrativos de adjudicación de baldíos** adelantados por la autoridad de tierras de la nación. Además de esto, se evidencia que este proceso ha perdido el auge del que gozó durante los años de gestión del Incora y, aunque la adjudicación de baldíos no es el único medio para la regularización de la propiedad rural, sí se evidencia que es el proceso en el que la comunidad devela mayor interés.

4.3.3.3. Dimensión de gestión: la información como herramienta de transformación



El conocimiento de los procesos y rutas para acceder a la formalización de la tenencia de la tierra es fundamental, toda vez que permite que personas interesadas adquieran una cultura de formalización que podría tener eco dentro de sus comunidades. Sin embargo, resulta necesario que la oferta institucional se presente de manera clara para evitar reprocesos o desincentivos.



En esta misma línea, se encuentra como problema los altos costos de los procesos de formalización de la tierra y es que “solo cuatro de cada 10 campesinos tienen el título de su propiedad, lo cual limita el desarrollo económico del campo” (Finagro, 2022). Al respecto, desde el gobierno se ha detectado este problema y se han impulsado iniciativas de crédito para personas que están buscando realizar estos procesos de formalización, como es el caso de Finagro, el cual creó una nueva línea de préstamo para la formalización de pequeños y medianos productores; decisión que se tomó mediante la Resolución 10 de 2017 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Finagro, 2022). Además, para solucionar este problema, se pueden generar convenios de notariado y registro, tanto para facilitar los procesos para las personas como para focalizar de manera más eficiente el escaso recurso que se tiene.

(II) Información inexistente, incompleta o desactualizada del catastro en la Orinoquia.

Implementación, inclusión y actualización del catastro en la Orinoquia.

Una de las problemáticas más visibles en los procesos de gestión para la regularización es que la información es inexistente, está incompleta o desactualizada, lo que ayuda a que los índices de informalidad en la región de la Orinoquia sean altos en algunos de sus departamentos. En cuanto al nivel de actualización catastral, el panorama no es positivo, el CONPES 3958 de 2019 señala que en la actualidad el 66 % del territorio nacional tiene información catastral, pero está desactualizada, y aproximadamente el 5,7 % la tiene actualizada (DNP, 2019), y la implementación de la política para la adopción y aplicación del catastro multipropósito se ha visto afectada por:

(i) la persistencia de problemas de coordinación y articulación interinstitucional, así como el limitado espacio para generar capacidades institucionales e involucrar a otros actores; (ii) la falta de insumos adecuados y oportunos para iniciar el levantamiento predial; (iii) el bajo nivel de apropiación del catastro multipropósito para usos más allá del fiscal; (iv) la falta de recursos financieros suficientes para emprender la realización de estrategias de actualización sostenible; y (v) la ausencia de mecanismos para lograr un catastro multipropósito que pueda mantenerse actualizado y sea sostenible. (DNP, 2019, p. 10)

Este es un problema que también afecta a la región de la Orinoquia. Para estos departamentos, en particular la información presenta un alto grado de desactualización, posiblemente debido a que son procesos costosos frente a la dinámica económica de los municipios que integran la región. En el departamento de Casanare, la cantidad de predios rurales inscritos catastralmente corresponde a 136.407, en consecuencia, esta situación puede dificultar conocer los datos precisos sobre la cantidad, áreas, propietarios y ubicación geográfica de los predios (UPRA, 2022).

Para entender esta desactualización, se debe considerar la existencia de múltiples problemas como la falta de consistencia catastral entre la información y su registro, la carencia de recursos para realizar trabajo en campo, lo que a su vez hace más difícil el levantamiento catastral, las inconsistencias en los insumos registrados y problemas asociados con situaciones de orden público (DNP, 2019), ya que no en pocas ocasiones, las comisiones de catastro no han podido entrar a diferentes territorios por la presencia de grupos armados o minas antipersona. Pero, ante los procesos de actualización que se están empezando a generar en los últimos años, y con la posibilidad de coordinar acciones entre las diferentes instituciones encargadas, se pueden mejorar los procesos de planificación, lo que permitiría destinar los recursos disponibles de manera más eficiente.

(III) Falta de espacios de difusión de los procesos de regularización con los posibles actores beneficiarios y ausencia de cultura de formalización.

Aumento de espacios de difusión de los procesos de regularización con posibles beneficiarios.

Otra de las causas que se logró identificar es la falta de espacios de difusión de los procesos de regularización, lo cual disminuye la participación de población y de las diferentes entidades que podrían hacer parte de este proceso. Si bien es cierto que la información para la formalización de la propiedad rural en Colombia está disponible mediante documentos que tienen acceso vía internet como el documento Regularización de la propiedad rural y acceso a tierras de la UPRA, por su complejidad, estos pueden resultar intimidantes por la cantidad de información que contienen y la profusión de conceptos, leyes y sentencias.

Además, como ya se mencionó antes, la carencia de recursos en el país para aportar a estos procesos no permite que se dé una difusión clara y oportuna. Ante esto el CONPES 3958 de 2019 reconoce como necesaria **la difusión de la información** y, por ello, también sostiene que se deben realizar socializaciones a entidades sectoriales para “dar a conocer los protocolos de uso de información y directrices que faciliten la adopción del estándar” (DNP, 2019, p. 53). Para ello, se propone que instituciones como el IGAC, con el apoyo del Ministerio de Educación Nacional, el DANE, instituciones de educación y el SENA diseñen una estrategia de carácter educativo para ampliar la formación en procesos catastrales, en donde se incluya de manera necesaria la socialización de la política de catastro (DNP, 2019, p. 50), aunando esfuerzos con la implementación del catastro multipropósito que contiene dentro de sus quehaceres, la participación ciudadana y la socialización con la comunidad de las generalidades del catastro.

Pero, ante la problemática de difusión, las acciones que se plantean desde el CONPES 3958 han buscado dar unas líneas para difusión institucional, el cual es un primer paso, ya que con la información en las instituciones se pueden mejorar la coordinación entre estas para así presentar la oferta de regularización de manera más focalizada a la población objetivo, en pro de mantener una función social y ecológica de la propiedad.

Efecto

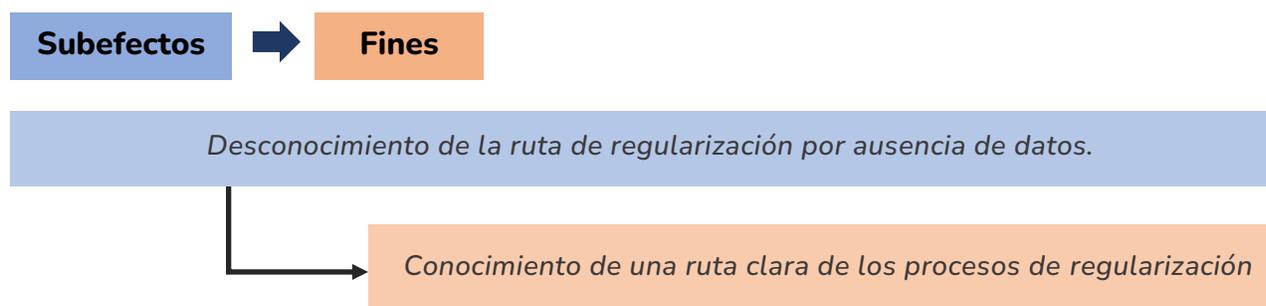


Fin

Persistencia en la desactualización del catastro.

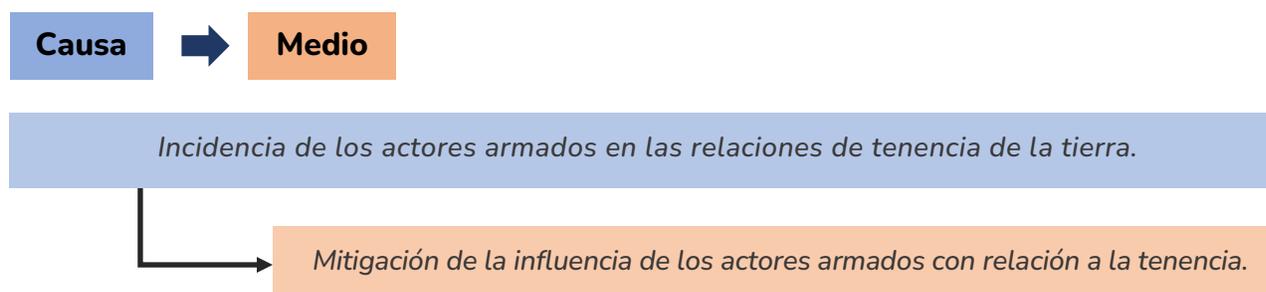
Actualización permanente de la base catastral.

Ante la persistencia de una desactualización de la información catastral en el país, es necesario comprender que el valor de este proceso depende de factores propios del territorio como la facilidad de acceso a este y el número de predios con los que cuenta, aun así, se ha generado una política pública desde el Gobierno Nacional que ha generado como meta realizar al 100 % la actualización del catastro con la finalidad de tener toda la información pertinente para realizar los procesos de planeación territorial, así como la promoción de los planes de desarrollo de acuerdo con las necesidades de los territorios (Urrego, 2020). De hecho, de acuerdo con el CONPES 3958 de 2019 se establece que el 60 % de los predios actualizados se dará en 2022 y el 100 % se proyecta para el año 2025 (DNP, 2019).

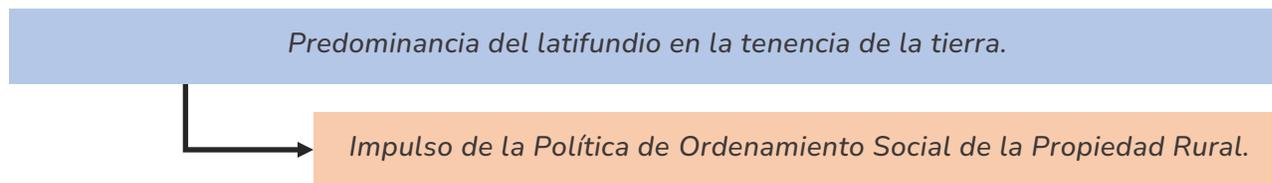


El CONPES 3641 explica que hay problemas en la formalización de la tierra en tanto existe “la falta de una cultura del registro por parte de los propietarios, la falta de coherencia y la débil aplicación de la legislación en la materia y una infraestructura institucional deficiente para administrar la información rural” (Abril et al., 2019, p. 19). Así que, para lograr que tanto las instituciones como la población puedan hacer parte de los procesos de regularización de manera activa, es necesario **difundir los procesos de formalización de la propiedad rural**, para ello es clave que la información disponible no solo tenga un carácter abierto en la medida de la sensibilidad de esta, sino también una socialización de donde se encuentra esta y de su funcionalidad.

4.3.3.4. Dimensión sociopolítica: conflicto y desplazamiento

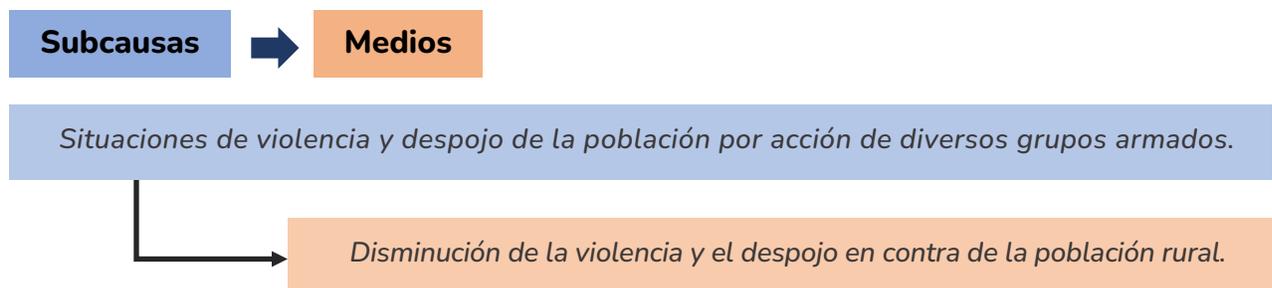


Como se mencionó en acápite anteriores, el contexto sociopolítico y de violencia que sacude a la región Orinoquia es una de las causas más complejas de resolver, en la medida que incluye una gama variopinta de factores que superan las expectativas y estados deseados de los procesos de regularización. Dicho de otro modo, la formalización, el aumento de titulación y las mejoras en los procesos de gestión interinstitucional requieren una circunstancia en la que no aparezcan los intereses de grupos criminales, con lo cual, constituye una externalidad que debe ser considerada para medir los éxitos y obstáculos del proceso de regularización, de ahí que se hable de mitigar la influencia de estos actores armados.

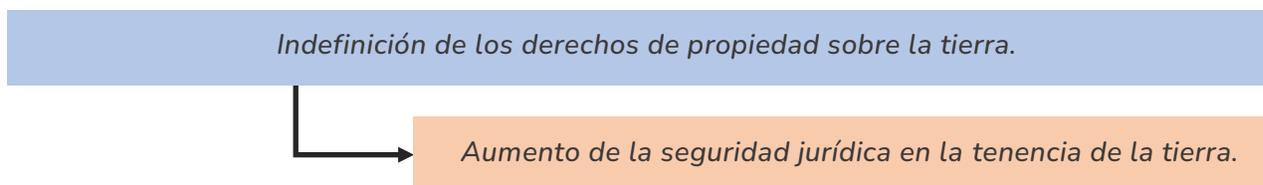


Según la Resolución 128 de 2017, el objetivo general de la política de OSPR en Colombia es direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia para contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario. Sus objetivos específicos son: (I) mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, (II) fortalecer el mercado de tierras en Colombia, (III) contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, (IV) promover el desarrollo de sistemas productivos, (V) mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, (VI) fortalecer los mercados agropecuarios y (VII) gestionar el conflicto de los usos de la tierra rural (MADR, Res. 128/2017).

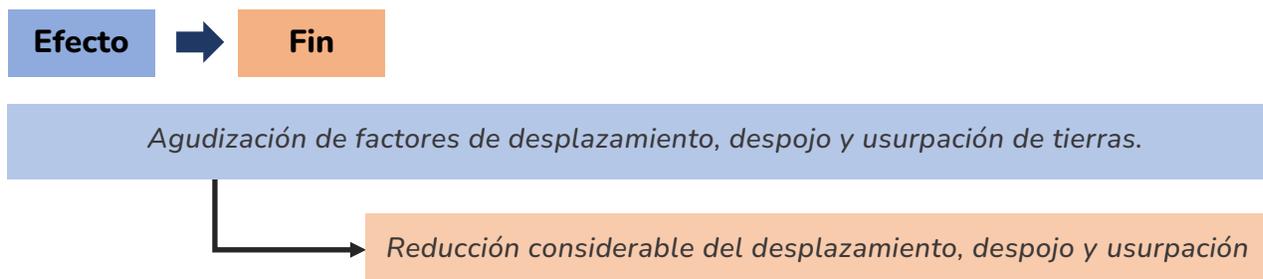
Con la implementación de la política pública de OSPR, sus objetivos específicos serán los pilares generadores de cerrar las desigualdades en materia de tenencia de la tierra. Se destaca como objetivo primordial contribuir a la reducción de la inequidad de la distribución de las tierras rurales en Colombia, para permitir el acceso progresivo a la tierra en condiciones igualitarias y equitativas que lleven a satisfacer las necesidades de los habitantes rurales.



De la mano de los factores antes descritos, las políticas que buscan favorecer los procesos de formalización de la tierra en Colombia requieren de un contexto favorable en el que puedan desarrollarse estrategias como el OSPR. Sin embargo, la persistencia de situaciones de violencia y despojo —que, dicho sea de paso, ha beneficiado históricamente a algunos grupos económicos— hacen que la gestión se estanque y no pueda llevarse a feliz término la entrega y la legalización de la tierra. De esta manera, la disminución de la violencia y las circunstancias de despojo es una condición *sine qua non* para que la regularización se lleve a cabo de manera efectiva.

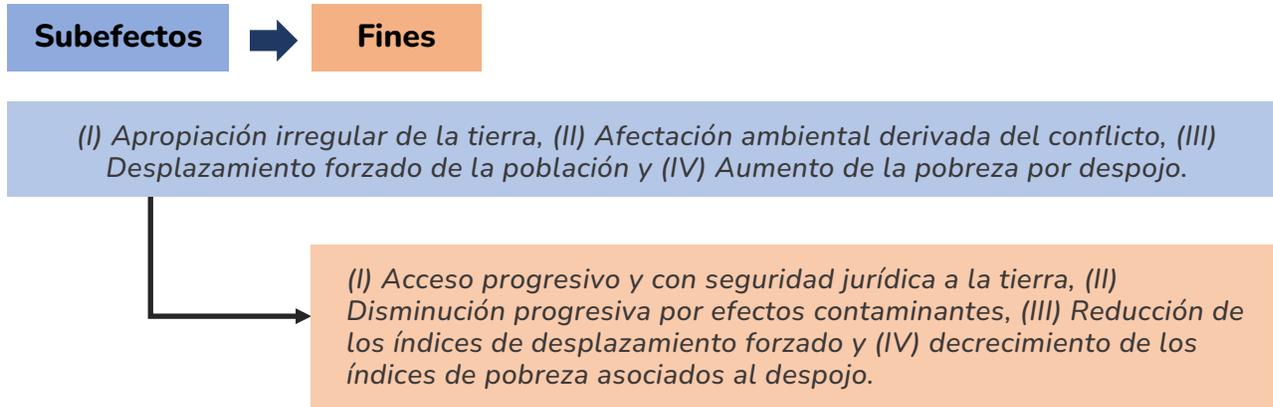


La implementación de la política pública de OSPR traerá consigo la ejecución del catastro multipropósito¹³ que permitirá la administración eficiente del territorio para así obtener información catastral actualizada que permita fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y generar confianza en el proceso.



La eliminación de factores de violencia asociados a la tenencia de la tierra resulta ser, lamentablemente, un estado utópico dentro del contexto colombiano. Como se ha mencionado a lo largo del documento, los objetivos planteados como fines a alcanzar deben ser deseados y, particularmente, realizables. Por esta razón, es improbable pensar (al menos en el corto plazo) en la eliminación de todos los factores asociados a la violencia, de ahí que, deban plantearse alternativas para disminuir los índices de desplazamiento, despojo y usurpación de tierras. En tal sentido, si las condiciones violentas se reducen, es posible avanzar notablemente en los procesos de formalización.

¹³ El catastro es un instrumento para la identificación y medición de los predios que integran un territorio, tradicionalmente usado en la gestión fiscal y la definición de los derechos de propiedad. Sin embargo, el enfoque multipropósito que puede adquirir el catastro lo convierte en un instrumento único para llevar a cabo eficazmente otras finalidades centrales del Estado como la planeación, el ordenamiento territorial y ambiental, la gestión de tierras, la programación y asignación de inversiones y, en general, la formulación y ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios (DNP, 2016b).



El artículo 64 de la Constitución Política de Colombia predica que:

es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. (CN, art. 64)

Del texto constitucional se extrae no solo que es deber del Estado garantizar el acceso progresivo, si no también que es derecho del trabajador agrario acceder a la propiedad rural que lleve a elevar su calidad de vida. Al hablar de acceso a **la propiedad rural** indiscutiblemente se hace en el marco de una seguridad jurídica en la tenencia de la tierra; sobre este particular, la Resolución 128 de 2017, en sus principios orientadores de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, ha basado el principio de seguridad jurídica en “la certeza y la confianza que brinda el Estado a la población rural de mantener un orden en el territorio, de modo que el individuo, sus bienes y sus derechos serán protegidos, o en caso contrario serán reparados” (MADR, Res. 128/2017). De modo que, el acceso progresivo a la propiedad rural inexorablemente viene ligado a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

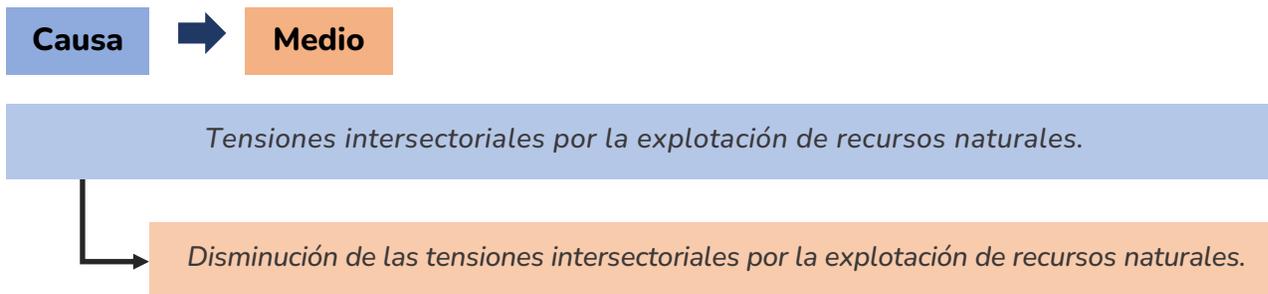
El proyecto Biocarbono tiene por objetivos: promover la planeación y ordenamiento integral del territorio, mejorando la gobernanza para el control de la deforestación; fortalecer las capacidades en el territorio para la promoción de esquemas de producción–conservación y la adopción de prácticas productivas sostenibles; contribuir al programa de reducción de emisiones e impulsar mecanismos de distribución de beneficios e incentivos para promover un desarrollo bajo en carbono, y fortalecer el sistema de monitoreo, reporte y verificación de gases de efecto invernadero.

La disminución de efectos contaminantes se realizará de manera progresiva, para lo cual el proyecto Biocarbono *Paisajes sostenibles bajos en carbono* lidera diferentes iniciativas promovidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como lo son: (I) Mesas departamentales de

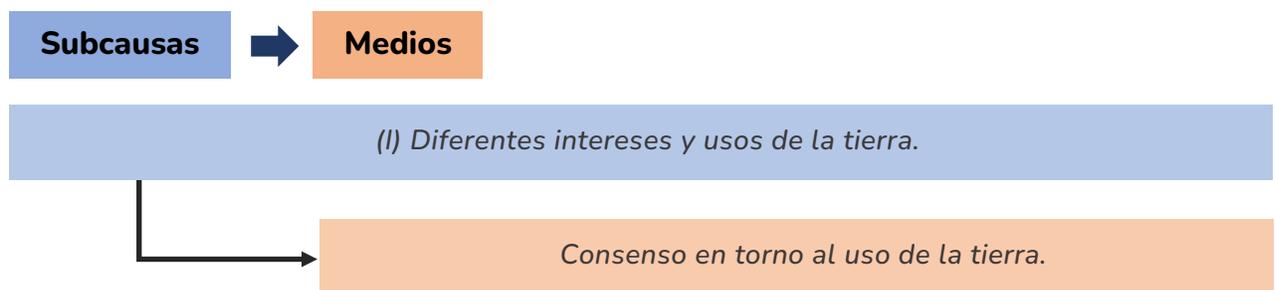
cambio climático, (II) Mesa de ganadería sostenible, (III) Mesas departamentales de ciencia tecnología e innovación agropecuaria y (IV) Mesa forestal departamental, con las que se buscan identificar e implementar acciones de mitigación y adaptación.

La reducción de los índices de desplazamiento forzado y el decrecimiento de los índices de pobreza asociados al despojo serán subefectos propios del adecuado diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan y refuercen la presencia estatal e institucional en los departamentos, presencia acompañada de programas y proyectos que beneficien situaciones puntuales en cada comunidad, pues dependen de factores exógenos a la implementación de la regularización de la propiedad rural.

4.3.3.5. Dimensión de conflictos intersectoriales: superando las tensiones por el uso de la tierra

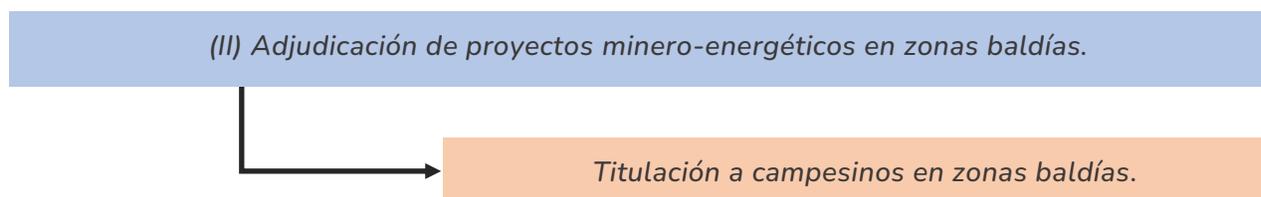


Una de las problemáticas más agudas observadas en la región de la Orinoquia se relaciona con las tensiones que se producen debido al territorio, particularmente por el acceso a los recursos naturales. De esta manera, basado en múltiples representaciones, diversos sectores se disputan la tenencia y control de la tierra, hecho que ha generado confrontaciones. Es por esta situación que las instituciones del Estado colombiano deben mediar para la protección de los derechos fundamentales de las personas que habitan las zonas rurales; objetivo que puede alcanzarse a través de formalización de la tierra.

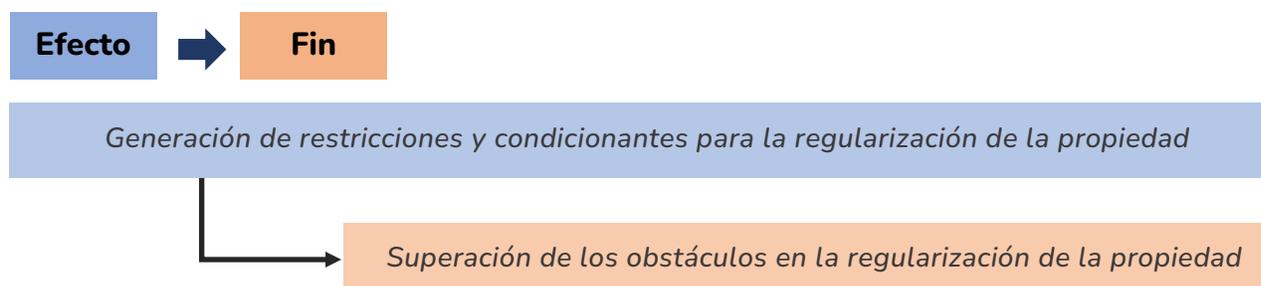


La primera subcausa de este problema son los diferentes intereses y usos de la tierra que se pueden encontrar, y es que el aprovechamiento o explotación de los recursos depende del sector económico al que se esté impulsando. “De las 4.557.921 hectáreas de la región que podrían utilizarse para el agro, solo el 14 % se están cultivando adecuadamente. El resto se usa para actividades como la ganadería” (Polanco, 2019).

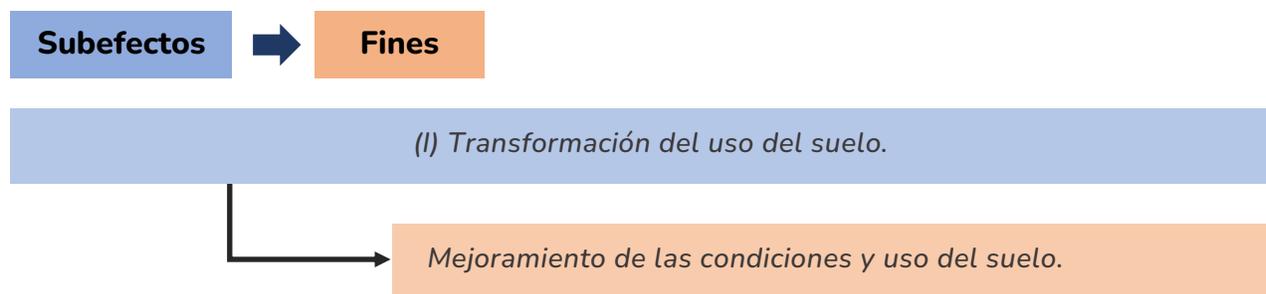
Además, los intereses de explotación también están en la agroindustria y en la minería, por lo que se generan conflictos alrededor de cómo dar uso de la tierra, la cual, por su vocación, es de carácter agrícola. Ante esto, es necesario fomentar procesos de producción agrícola, en donde el campesino que participe en la ruta de regularización de su tierra sea uno de los actores principales y quien se dirija la oferta institucional. Sin embargo, deben considerarse las complicaciones de esta alternativa debido a la presión que ejercen diversos grupos económicos interesados en mantener el uso de la tierra tal y como está, de ahí que el papel del Gobierno Nacional es determinante en la creación de un consenso sobre el aprovechamiento de la tierra.



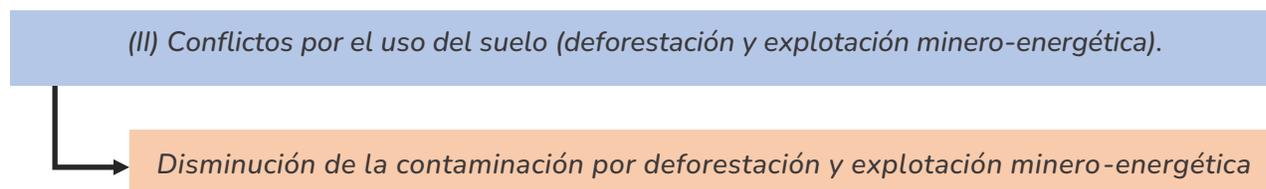
Una de las causas es que las tensiones por la explotación de recursos se pueden dar por la adjudicación de proyectos minero-energéticos en baldíos. Y es que con las modificaciones que se han dado sobre leyes como la Ley 160, “si sobre los baldíos hay potencial minero-energético estos no serán destinados para comunidades sino para exploración y explotación minera” (Verdad Abierta, 2017), con lo cual se generan beneficios para empresas explotadoras por encima de pequeños y medianos productores agrícolas. Ante esta situación, es necesario avanzar en procesos que realmente beneficien la regularización de pequeños propietarios, esto se puede mediante una acción interinstitucional coordinada que ayude a hacer efectivas las herramientas de regularización ya existentes.



Uno de los posibles efectos de los conflictos intersectoriales en la regularización de la tierra es que se genere una serie de restricciones que impidan el flujo normal de los procesos de formalización. Lo anterior se debe a que unos sectores, sobre todo económicos, pueden tomar parte de manera considerable en la intervención del territorio, de tal manera que influyen en procesos de regularización para pequeños y medianos propietarios. Por ello, se deben generar estrategias para que los pequeños y medianos tenedores sean capaces de regularizar sus tierras sin entrar en conflicto con estos otros sectores.



La inserción de diferentes sectores económicos a la región de la Orinoquia ha generado pérdida y degradación en los hábitats naturales, con lo cual se afecta la estructura ecológica de la Orinoquia (Rincón, 2018). Pero desde un trabajo intersectorial se pueden mejorar las condiciones y uso del suelo; un ejemplo de esto es *El pacto Orinoquia sostenible* en donde 24 entidades, mediante su firma, “proponen la unión entre distintos sectores para hallar un balance entre el uso productivo y la conservación de los servicios ecosistémicos en la Orinoquia” (Red Prensa Verde, 2021).



Tanto la deforestación como la explotación minero-energética representan problemas para el desarrollo sostenible de la región Orinoquia. Más si se toma en cuenta que, debido a la inseguridad jurídica que hay en el territorio, se ha deforestado progresivamente y de manera indiscriminada, sin reconocer claramente a los responsables. En efecto, en esta región se concentró durante el 2017, el 4,5 % de la superficie deforestada en el país (Rozo, 2018). En cuanto a la explotación minero-energética se estima que, de continuar sin los procesos adecuados, aumentarían los problemas de desertificación por salinización del suelo, contaminación del agua con sales y productos residuales del petróleo, así como el incremento de elementos suspendidos y sedimentos en el agua (RDS, 2012). De ahí la importancia de generar procesos productivos agrícolas para realizar una transición económica y sostenible de estos procesos de explotación forestal y minero-energética, y reducir el impacto de estas actividades.

4.4. Matriz del marco lógico

La matriz del marco lógico es probablemente la etapa fundamental de la metodología que lleva el mismo nombre. En efecto, la matriz recoge el análisis de las problemáticas y los objetivos planteados en los documentos anteriores, lo que permite una integración de diversos factores que responden a un mismo hilo conductor. Así pues, fijada la problemática central con sus causas y consecuencias, y la correspondiente transformación en estados positivos, la matriz propone una secuencia que genera vínculos causales en los ejes vertical y horizontal.

El primer eje (lógica vertical) se construye de abajo hacia arriba, considerando cuatro elementos: actividades, componentes (o resultados), propósito y fin. De esta manera, con base en las situaciones encontradas (tanto problemas como soluciones) se diseñan una serie de actividades que en su conjunto producirán los resultados esperados (componentes), cada uno de los cuales, a su vez, será necesario para alcanzar el propósito. Finalmente, si se logra el objetivo del proyecto, se contribuirá de manera asertiva al logro del fin que es mucho más amplio e integrativo.

Desagregando los elementos anteriormente expuestos y siguiendo a (Ortegón et al., 2015), cada factor responde a una pregunta específica. Así las cosas, **las actividades** indagan sobre *¿qué se hará?*, con base en un orden cronológico, la disposición de recursos y la agrupación en distintos componentes. Por su parte, **los resultados** responden a *¿qué entregará el proyecto?*, de ahí que, considerando el presupuesto se realicen obras, estudios, servicios y capacitaciones específicas que apuntalen al cumplimiento del objetivo. En este orden, **el propósito** pretende responder al cuestionamiento *¿por qué el proyecto es necesario para los beneficiarios?*, por lo que deba establecerse el cambio que fomentará el proyecto o el resultado final que se observará en el período de ejecución. Por último, **el fin** se cuestiona sobre *¿por qué el proyecto es importante para los beneficiarios y la sociedad?* En este caso, se realiza una descripción de la solución a nivel superior con un impacto a largo plazo.

De otro lado, el segundo eje (lógica horizontal) está integrado por cuatro variables, a saber: lógica de intervención, indicadores objetivamente verificables, medios de verificación e hipótesis (o supuestos). En el presente documento se relaciona, además, una quinta columna denominada *preguntas de línea base* que permite establecer puntos de partida para contrastar los cambios suscitados con la intervención del proyecto. Desde luego que el eje horizontal responde a la combinación con los factores verticales descritos en los acápites que preceden, de ahí que “todo resultado u objetivo se expresa mediante, al menos, un indicador verificable objetivamente. Ese indicador debe poder comprobarse mediante una fuente de verificación específica” (Camacho, 2001, p. 35). Dicho de otro modo, en el eje vertical se plantearán las acciones para obtener los propósitos trazados y en el horizontal los medios para evaluar el progreso de dichas acciones.

Al igual que en la estructura anterior, es oportuno realizar una breve descripción de cada uno de los componentes y de lo que se espera en los cuadros que entrecruzan los ejes. En primera medida, **la lógica de intervención** contiene las descripciones y planteamientos de cada fila (fin, propósito, resultados y actividades). Por su parte, **los indicadores** constituyen la información necesaria para evaluar el logro de los objetivos establecidos. En consecuencia, “los indicadores hacen específicos los resultados esperados en tres dimensiones: a) cantidad, b) calidad y c) tiempo” (Ortegón *et al.*, 2015, p. 25), de ahí que este componente sea fundamental para determinar los cambios que puedan atribuirse al proyecto.

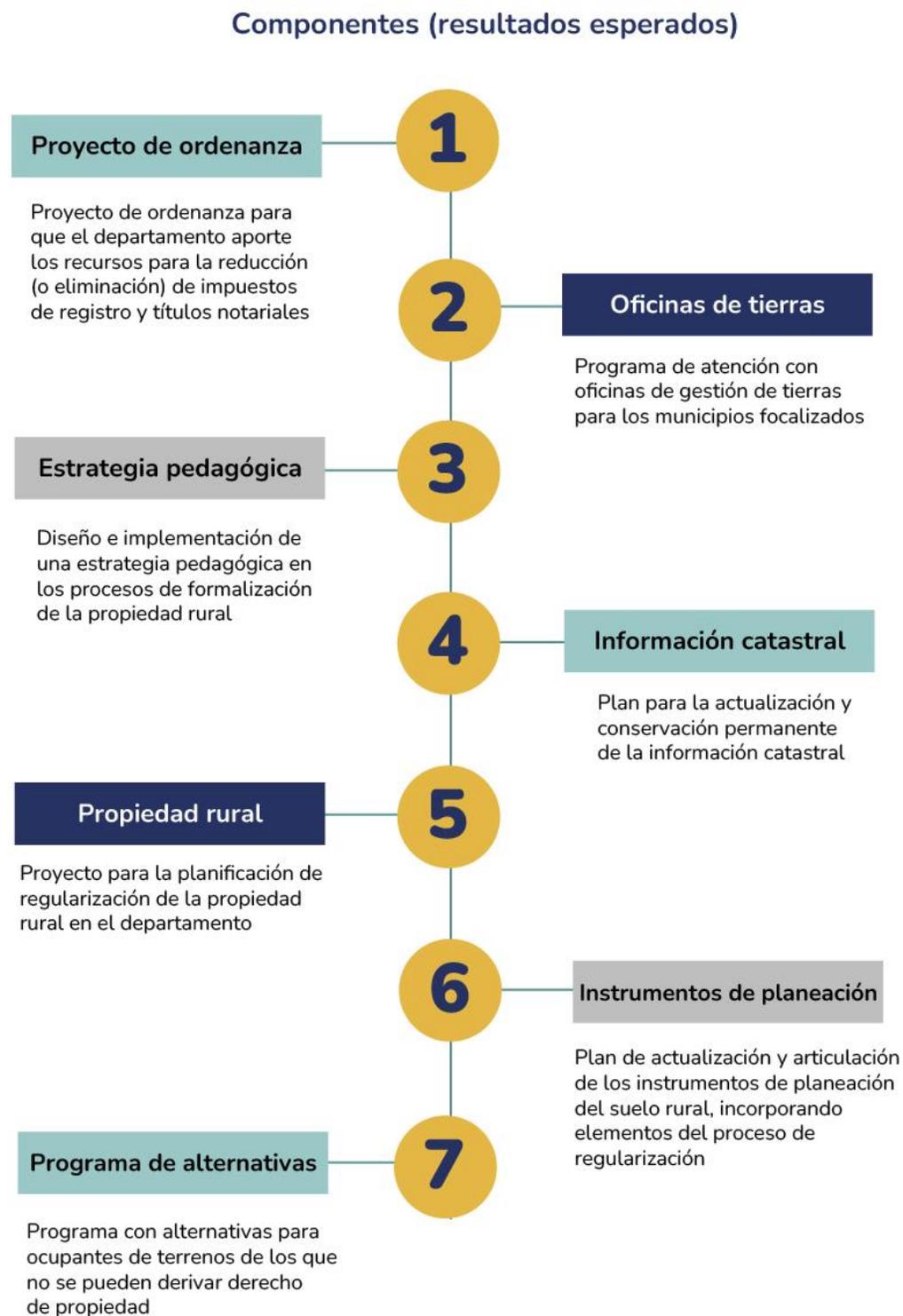
Los medios de verificación responden a las fuentes donde se extrae la información a propósito de los indicadores. En este punto, es necesario resaltar dos elementos: por una parte, que la información puede existir o se puede recoger o construir (de ahí que se planteen estudios específicos necesarios para el proyecto) y, por otra, que no toda la información tiene que ser estadística.

Por último, **las hipótesis (o supuestos)** se relacionan con los riesgos (institucionales, sociales, económicos, políticos, medioambientales, climatológicos, entre otros) que tiene el proyecto y que se escapan al control de los consultores o ejecutores de este. De hecho, los riesgos se definen como aquello que está más allá del control directo de quienes lideran el proyecto y debe ser cumplido para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos, es decir, tomando en consideración la secuencia abajo-arriba de actividades, resultados, propósito y fin (Ortegón *et al.*, 2015, p. 27).

En resumen, la lógica horizontal se basa en el conjunto objetivo-indicadores-medios de verificación-supuestos, donde los indicadores permiten realizar un seguimiento del adecuado cumplimiento de los propósitos, con base en datos objetivos que cumplan con dichos indicadores (medios de verificación) y que identifican y consideran posibles riesgos que se escapan al control de los líderes, financiadores, ejecutores o consultores del proyecto (hipótesis).

En la figura 35, se presenta un resumen de los principales resultados (componentes) de la matriz y que se recogen dentro de las acciones a desarrollar en la formulación e implementación de la estrategia.

Figura 35. Principales resultados de la matriz de marco lógico para la región de la Orinoquia



Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbón, 2022.

4.5. Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia, departamento de Casanare

El desarrollo de las actividades contempladas en el marco de la formulación e implementación de la ETGRPR se divide en dos momentos. Por una parte, una etapa de **alistamiento** donde la gobernación debe generar las condiciones necesarias *sine qua non* para el adecuado progreso de la estrategia. Por otra parte, la etapa de **ejecución** recoge las acciones puntuales requeridas para una implementación idónea que asegure y consolide el mantenimiento de la ETGRPR en el largo plazo. La figura 36 muestra las dos etapas mencionadas.



Figura 36.

Etapas para la implementación de la ETGRPR
Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022



4.5.1 Etapa de alistamiento

Tomando en consideración las necesidades observadas en la región de la Orinoquia, específicamente para el departamento del Casanare, y luego de sistematizarlas en la matriz de marco lógico, la etapa de alistamiento se compone de las siguientes acciones:

4.5.1.1. La gobernación establece reuniones de concertación con autoridades departamentales, locales y demás organizaciones relacionadas con los procesos de formalización de la tierra

Uno de los factores esenciales para la generación de la ETGRPR es contar con el liderazgo de las autoridades locales y departamentales en los tres ámbitos del poder público (legislativo, ejecutivo y judicial), en particular, coordinados por la gobernación de Casanare. A partir de las necesidades de cada municipio o incluso por la priorización de veredas, las gobernaciones o alcaldías podrán contactar a distintas instituciones que tengan competencia en la regularización de la propiedad rural, verbigracia, UPRA, SNR, IGAC y ANT. El propósito es promover espacios para la socialización a través de talleres y reuniones de información útil que sirva como plataforma para la creación de ordenanzas o acuerdos municipales que permitan avanzar en el proceso de regularización de la tierra, posible exoneración o disminución de los costos en los trámites notariales e implementación del catastro multipropósito. En esta etapa, se espera lograr la apropiación de la estrategia por parte de funcionarios de gobernaciones y alcaldías cuyas competencias se relacionen con las dinámicas de formalización de tierra.

4.5.1.2. Formulación de un portafolio de servicios de las oficinas de tierras

Uno de los propósitos fundamentales de la estrategia es encontrar la manera de socializar las rutas y demás información pertinente, relacionada con los procesos de formalización, tanto a las autoridades como a la población en general. Por esa razón, en la etapa preliminar se debe revisar el portafolio de servicios actual de la oficina de tierras departamental en el sentido de ampliar las funciones actuales conforme a las necesidades y las posibles rutas de intervención identificadas. La idea es que las oficinas de tierras, entre otras cosas, puedan: a) asesorar a las alcaldías para la implementación de la ETGRPR; b) guiar a la población rural en los temas relacionados con la regularización de la propiedad rural; c) acompañar la titulación que realizará la ANT en la adjudicación de predios; d) servir de enlace entre la población y la oferta institucional de tierras en el ámbito nacional; e) facilitar y coordinar la llegada de los operadores catastrales; f) identificar y mediar en posibles conflictos sociales sobre la tenencia de la tierra, y g) contribuir a la planeación del uso del suelo rural (UPRA, 2020a).

4.5.1.3. Actualización de información relacionada con la informalidad de la tenencia de la tierra y diagnósticos similares

La gobernación debe contar con insumos informativos para la toma de decisiones con relación a la tenencia de la tierra rural, por ejemplo, la priorización de territorios para la implementación de la estrategia. En tal sentido, se deben considerar los componentes técnicos y metodológicos para determinar la profundidad de los problemas departamentales y municipales asociados a la informalidad de la tierra, así como estrategias de focalización, comparación y contrastación de la información. A lo anterior debe sumarse que diversas instituciones desarrollan procesos de formalización y barrido predial, por lo que deberán consultarse los avances para evitar posibles solapamientos, duplicación o desactualización de la información.

4.5.1.4. Priorización de los municipios a intervenir

Recogiendo lo anterior, las autoridades departamentales deberán establecer un inventario de los municipios en los que se está desarrollando procesos de actualización o formación catastral para evitar posibles reprocesos. Ahora bien, una vez establecido los posibles territorios de intervención, se propone priorizarlos de acuerdo con algunos criterios técnicos desarrollados en la Resolución 137 de 2022 expedida por el MADR, a saber: a) municipios que dentro de su plan de gobierno tengan previsto realizar actividades de formalización; b) municipios que cuenten con recursos económicos destinados a apoyar programas de formalización; c) municipios con mayores áreas sin restricciones legales; d) municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas a la regularización; e) municipios con voluntad para realizar programas de formalización; f) municipios que presenten un índice de informalidad entre el 50 % y 75 %; g) municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %; h) municipios que presentan mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP; i) municipios que no cuenten con notaría; j) municipios que presenten mayor número de solicitudes de formalización a la ANT.

En este punto es necesario establecer que, debido a los costos del proceso, las autoridades departamentales y locales deberán solventar las necesidades de los territorios que tengan mayores problemas, pues es claro que, por dichos motivos, no se podrá realizar la formalización en todo el departamento al mismo tiempo.

4.5.1.5. Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la operación del catastro multipropósito

Teniendo en cuenta el diagnóstico establecido en relación con el estado de la información catastral en la región, se deberá priorizar en la agenda pública territorial el desarrollo de

convenios municipales y departamentales, con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), que según la capacidad institucional territorial deberán orientarse a implementar convenios de asesoría para que los municipios, departamentos o algunos de los esquemas asociativos territoriales que establece la Ley 1454 de 2011, que permitan avanzar a la región en el proceso de habilitación como gestor catastral.

Por otra parte, de no contar con las condiciones jurídicas, técnicas, financieras económicas para el inicio de los procesos de habilitación como gestor catastral, se deberá garantizar la gestión de arreglos institucionales con el IGAC quien, bajo el contexto normativo actual, es el prestador por excepción del servicio público de catastro, en ausencia de gestores catastrales habilitados.

Ahora bien, debido a las posibles limitantes operativas y financieras para la ejecución procesos masivos de formación y actualización catastral en los municipios que conforman la región, la secretaría de planeación de manera conjunta con la oficina de tierras podrán coadyuvar los procesos de formalización de la propiedad por demanda, actualizando de manera puntual la información física y jurídica de los predios objeto de intervención y la misma remitir en el marco de acuerdos institucionales con el IGAC y la SNR para que se incorpore y actualice en dichas bases.

Así las cosas, bajo el marco de las nuevas políticas nacionales, planteadas mediante las bases y el articulado del Plan Nacional de Desarrollo 2018–2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad” junto con el CONPES 3958 de 2019, es necesaria la articulación por medio de convenios con las entidades que facilitan información para la identificación física y jurídica de los predios como lo es la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR).

4.5.1.6. Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la actualización de los instrumentos de planificación

La necesidad de una planeación y ordenamiento del territorio para lograr un proceso de desarrollo exitoso del sector rural se constituye en un tema fundamental. Es así como la construcción de acuerdos institucionales conforme a la estructura de competencias señaladas en la Ley 1454 de 2011 debe garantizar la actualización de los instrumentos de planificación (POT, PBOT o EOT) de manera priorizada, con el fin de gestionar convenios con el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Es así como el departamento, a través de la secretaría de planeación departamental, promoverá la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en los municipios del departamento, para establecer lineamientos departamentales con el propósito de incorporar insumos y mecanismos de regularización y distribución de la propiedad rural en los componentes rurales de los POT, POD y PDD.

4.5.1.7. Gestión de las autoridades locales (gubernaciones y alcaldías) a fin de articular los actores vinculados con los procesos de regularización de la tenencia de la tierra rural

Como ha podido advertirse, una de las claves y necesidades para una implementación exitosa de la ETGRPR es la articulación armónica con diversas instituciones cuyas competencias se relacionan con los procesos de regularización de la tenencia de la tierra rural. En tal sentido, uno de los propósitos esenciales que deben buscar las administraciones departamentales y locales es articularse con las instituciones para planear, coordinar e implementar acciones con el objetivo de avanzar en el proceso de regularización. A fin de lograr un trabajo articulado y armónico, se recomienda adelantar convenios, cartas de acuerdo, memorandos de entendimiento o cualquier otra figura. Dadas las competencias y las acciones requeridas para el proceso de regularización, se proponen las siguientes instituciones: ANT, SNR, IGAC, Corporaciones Autónomas, entre otras instituciones, lo cual también depende de las características de cada territorio o región. Es importante tener en cuenta que uno de los fines de esta articulación de actores en la etapa preliminar es la posibilidad de compartir información a fin de planificar la intervención.

En el marco de estas alianzas, se propone que la ANT proporcione a las autoridades locales (departamentos y municipios) el estado de los procesos de acuerdo con las rutas de atención misional de la Agencia en el marco del Decreto 2363 de 2015¹⁴ a fin de poder contrastar la información con las solicitudes, convirtiéndose en un valioso insumo para la implementación de la ETGRPR.

4.5.1.8. Proceso de planeación territorial interinstitucional

Dado el actual contexto frente a los diferentes intereses y visiones para el uso del territorio, se ha incorporado al marco normativo actual una serie de disposiciones orientadas a definir y limitar el uso de suelo a fin de garantizar los beneficios de la sociedad en general, de acuerdo con la visión y los intereses de distintos sectores. Cada una de las disposiciones contempladas en la legislación colombiana, relacionadas con la visión de uso y manejo de acuerdo con la visión sectorial, en la mayoría de las ocasiones es intermediada por un aspecto que incide en los procedimientos de ordenamiento social de la propiedad, razón por la cual, la información resulta determinante a fin de lograr establecer áreas con buenas oportunidades para la regularización de la propiedad.

¹⁴ Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras ANT, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica, promover el uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

La articulación en términos de la información de las diferentes instituciones, que puedan incidir en el ordenamiento social de la propiedad (restricciones y condicionantes al ordenamiento social de la propiedad¹⁵), no solo se limita a los aspectos asociados a la regularización de la propiedad, dado que existen otros aspectos que afectan las intervenciones como los marcos normativos asociados al uso, las condiciones de seguridad (protección a los equipos que realizan la intervención), sumadas a circunstancias geográficas que impidan el normal desarrollo en la implementación de la ETGRPR.

De acuerdo con el contexto anterior, se puede señalar que existe una infinidad de instituciones, privadas, públicas y mixtas de carácter local, regional, nacional e internacional que pueden suministrar valiosa información de carácter documental, estadístico y geográfico, sobre la cual se pueden diseñar e implementar diferentes modelos a fin de determinar aspectos y oportunidades para la implementación de la ETGRPR.

El trabajo interinstitucional ha permitido que la información fluya de manera más armónica, lo que a su vez ha ayudado a la generación de procesos de planeación territorial más efectivos.

4.5.2. Etapa ejecución

En esta segunda etapa se ponen en marcha una serie de acciones concretas que se relacionan directamente con el momento de planeación. Estas son:

4.5.2.1. Proceso formativo para las comunidades en temas de acceso y formalización de la tierra en los territorios priorizados

Con base en los procesos de articulación y entendimiento interinstitucional por parte de los actores administrativos, se propone una serie de capacitaciones y talleres de sensibilización con la población posiblemente beneficiaria (poseedores, tenedores, ocupantes) de los procesos de regularización en la tenencia de la tierra en los municipios previamente priorizados.

Así pues, estos procesos formativos contarán con tres grandes líneas: a) formas de acceso y formalización de la tierra e instrumentos de regularización de la propiedad rural; b) derechos y deberes de los propietarios y tenedores de la tierra y c) oferta institucional, lugares a donde acceder, así como restricciones y condiciones al uso y la regularización de la propiedad. Uno de los propósitos fundamentales será transformar la cultura del “No registro”, compartiendo los beneficios de la formalización por medio de campañas publicitarias en distintos medios de

¹⁵ Una referencia para identificar las limitantes de carácter sectorial frente al ordenamiento social de la propiedad se enuncia en la guía Lineamiento sobre restricciones y condicionantes en la formulación de los POSPR. Proceso de Ordenamiento Social de la Propiedad. Agencia Nacional de Tierras, 2018.

comunicación locales. En estos espacios se espera compartir los múltiples beneficios de la formalización, entre otros, el acceso a proyectos productivos, créditos bancarios, seguridad jurídica y desarrollo rural.

4.5.2.2. Acciones de articulación institucional para garantizar recursos económicos y humanos en la implementación de la ETGRPR

Dentro de los factores principales que el departamento deberá tener en cuenta al momento de trazar la ruta de trabajo para la implementación de la ETGRPR, está garantizar los recursos económicos para el adecuado desarrollo de las actividades planteadas en el presente documento. De esta manera se asegurará el apoyo financiero y se podrán desarrollar las actividades tendientes a lograr la meta de regularización de la propiedad rural que el departamento trace en su Plan Desarrollo Departamental. Para ello, se deberán considerar las alianzas y convenios que entre las instituciones involucradas en los procesos de regularización de la propiedad se realicen a efectos de lograr la colaboración armónica entre entes para garantizar el recurso humano que ejecute las actividades formuladas en la ETGRPR.

Revisado el Plan de Desarrollo Departamental “Es el tiempo de Casanare” para el periodo 2020–2023, se encontró el programa “Mujer rural productiva”, con una meta de 100 títulos y un indicador relacionado con mujeres rurales beneficiadas en procesos de formalización de tierras.

4.5.2.3. Promoción de la gestión catastral en los departamentos y municipios

En el marco de la política actual de tierras, contar con un catastro multipropósito implementado en los municipios, departamentos o en la región en general, ya sea que se habiliten como gestores catastrales, contraten con otro gestor catastral o finalmente recurren al IGAC como prestador por excepción, permite tener información actualizada para toma de decisiones, al ser la base para el ordenamiento de su territorio y fortalecimiento de las finanzas territoriales.

Para esta implementación, es importante que se realice un ejercicio por parte del ente territorial y el gestor catastral de priorización de los municipios de interés. De esta manera, se puede programar el proceso de formación o actualización catastral a mediano y largo plazo, acorde con los municipios en donde se decida implementar la estrategia de formalización. En consecuencia, se logrará cumplir con la meta establecida por el PND 2018–2022 de tener actualizado el catastro al 100 % en el 2025.

Ahora bien, para la atención por demanda, tal como se mencionó en la fase preliminar, la información resultante del análisis puntual de predios puede contribuir a la actualización de la

información catastral. Al respecto, se debe tener en cuenta el análisis técnico y jurídico que se realice para el proceso de formalización, en el marco de la política de interoperabilidad de la información catastral.

4.5.2.4. Campañas de difusión sobre la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados

De la mano de los procesos de oferta institucional descritos en la etapa preliminar, las alcaldías y la gobernación del departamento de Casanare deberán crear espacios de difusión por medio de campañas publicitarias en los municipios priorizados que incluyan espacios radiales, anuncios en periódicos locales, pautas en redes sociales, perifoneo, entre otros, con el propósito de invitar a la población a talleres de sensibilización en los que se compartan los beneficios, rutas de formalización y formas de transferencia. De esta forma, se lograría no solo la difusión del trabajo interinstitucional previamente realizado, sino también la transmisión del conocimiento a la población en aras de crear una auténtica cultura de formalización.

4.5.2.5. Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial

Con el propósito de fomentar la participación de las comunidades de las veredas priorizadas sobre los procesos de regularización de la tierra, se propone la recolección de información comunitaria con el fin de reconocer las percepciones, conocimientos, expectativas y necesidades de los diferentes actores que habitan el territorio y sus relaciones con la tierra y el entorno ambiental que los rodea.

Es así como, realizar ejercicios de cartografía social en los sectores inicialmente priorizados (municipios, veredas) facilita la identificación de conflictividades territoriales, permite reconocer las calidades jurídicas que se tienen en territorio, para así trazar de una posible ruta de intervención.

En consecuencia, desde la oficina de tierras se deberán gestionar ejercicios donde líderes y comunidades de base, funcionarios del Estado y los demás actores interesados expresen su propio conocimiento del territorio y, con ayuda de la información geográfica existente, se puedan generar productos que den cuenta de la realidad actual territorial.

4.5.2.6. Creación de la oficina de gestión de tierras en municipios priorizados

La oficina de gestión de tierras será la encargada de asesorar a las alcaldías de municipios priorizados para lograr la efectiva implementación de la ETGRPR aunada a las metas trazadas por el municipio en alianza con el departamento. Esta oficina servirá como enlace entre la comunidad y las instituciones y, además, facilitará la resolución de inquietudes y eventuales

conflictividades sobre la tenencia de la tierra. La creación de la oficina dependerá de las condiciones dadas en cada territorio, por ejemplo, número de casos, recursos destinados, número de municipios priorizados, entre otras circunstancias.

El CONPES 4007 ha señalado que: “en lo referente a la mejora de los servicios al ciudadano, se cuenta con una serie de disposiciones vigentes que instan a las entidades públicas a avanzar hacia la estandarización y optimización de los trámites” (DNP, 2020, p. 14), por lo que, inicialmente la oficina de gestión de tierras tendrá funciones puntuales enmarcadas en el desarrollo e implementación de la ETGRPR, pero este mismo CONPES ha contemplado:

Preliminarmente, se tiene previsto seleccionar trámites relacionados con procesos de regularización de la propiedad, catastro, registro, implementación de instrumentos y mecanismos de financiación y de captura de valor del suelo y formulación e implementación de instrumentos de planeación territorial intermedia. (DNP, 2020, p. 46)

Lo que, a todas luces, se entiende como un método que busca armonizar las acciones de instituciones que tienen un papel en la regularización de la propiedad rural, por lo que, a futuro, la oficina de tierras abarcará funciones más amplias en el marco de la tenencia de la tierra rural, lo que facilitará el acceso a la información y servicios por parte de la comunidad.



4.5.3. Resumen esquemático de las actividades

Tabla 21. Resumen de las actividades con análisis de involucrados

| Actividad | Plazo | Actores involucrados |
|---|---------------|---|
| La gobernación establece reuniones de concertación con autoridades departamentales, locales y demás organizaciones relacionadas con los procesos de formalización de la tierra. | Corto | Gobernación, alcaldías, IGAC, SNR, despachos judiciales, notarías |
| Fortalecimiento de un portafolio de servicios de las oficinas de tierras. | Corto | Gobernación, alcaldías |
| Actualización de información relacionada con la tenencia de la tierra y diagnósticos similares | Corto-mediano | Gobernación, UPRA, USAID |
| Priorización de los municipios a intervenir. | Corto | Gobernación |
| Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la operación del catastro multipropósito. | Mediano-largo | Gobernación, alcaldías, IGAC |
| Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la actualización de los instrumentos de planificación. | Mediano-largo | Gobernación, alcaldías, DNP, Ministerio de Vivienda y Territorio, Corporaciones autónomas |
| Gestión de las autoridades locales (gobernación y alcaldías) a fin de articular los actores vinculados con los procesos de regularización de la tenencia de la tierra rurales. | Corto | Gobernación, alcaldías, ANT, SNR, IGAC, Corporaciones Autónomas |
| Proceso de planeación territorial interinstitucional. | Mediano | Gobernación, alcaldías, ANT, IGAC, Corporaciones Autónomas |
| Proceso formativo para las comunidades en temas de acceso y formalización de la tierra en los territorios priorizados. | Mediano | Gobernación, alcaldías, Consejos comunitarios |
| Acciones de articulación institucional para garantizar recursos económicos y humanos en la implementación de la ETGRPR. | Mediano | Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC |

| | | |
|---|----------------------|---|
| Promoción de la gestión catastral en los departamentos y municipios. | Mediano | Gobernaciones, DNP, IGAC |
| Campañas de difusión sobre la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados. | Mediano | Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC, DNP |
| Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial. | Corto-mediano | Gobernaciones, alcaldías, oficinas de tierras |
| Fortalecimiento de la oficina de gestión de tierras en municipios priorizados. | Corto | Gobernación, alcaldías |

Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono, 2022.



Conclusiones

La región de la Orinoquia está compuesta por cuatro departamentos: Arauca, Vichada, Meta y Casanare, distribuidos en un total de 59 municipios, de los cuales 56 tienen formación catastral. Sin embargo, solo 5 de ellos cuentan con catastro actualizado dentro de los cinco años anteriores a la vigencia de la información analizada (2019). Cabe resaltar que dos municipios se encuentran sin formación catastral, La Macarena en el departamento del Meta y el municipio de Tame en el departamento de Arauca. La información analizada para estos últimos correspondió al catastro fiscal disponible para el momento del desarrollo de la consultoría.

La información base analizada para la formulación de la estrategia corresponde a los datos prediales contenidos en la base catastral vigencia 2019. Esta se convierte en fuente de análisis y una base fundamental para la implementación de la política de fortalecimiento fiscal en los ámbitos departamental o municipal, ya que permite la toma de decisiones de política pública, al permitir identificar los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios en el territorio. Por lo tanto, es una herramienta que contribuye al adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio y, por medio de la cual, se puede gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios, a través del recaudo del impuesto predial.

En el marco de esta estrategia, las gobernaciones deberán adelantar las actividades correspondientes que les permitan avanzar en los procesos de formación o actualización catastral de sus municipios, ya sea en términos de habilitarse como gestor catastral o de gestionar recursos para la contratación de un gestor catastral que desarrolle la operación. Esto a razón de solventar el atraso que se tiene en todos los departamentos que conforman el departamento de Casanare en términos de desactualización catastral, el cual supera más de 12 años en promedio.

El estudio de tenencia analizado pudo concluir que la región de la Orinoquia se caracteriza por pocos propietarios con grandes predios y muchos propietarios con pequeños predios (Rey y Rodríguez, 2022), tipificándose así, como una región de alta desigualdad en la distribución de la tierra, tal como se demostró con el índice de Gini. Además, se encontró que la producción regional se encuentra sesgada hacia el sector agropecuario, con mayor incidencia del subsector pecuario, asociado a temas de ganadería extensiva.

En esta línea de análisis, a pesar de que la informalidad en la tenencia de la tierra constituyó el problema central para comprender las dinámicas en la región de la Orinoquia, en las jornadas participativas se pudieron identificar algunos problemas particulares para el departamento de Casanare, en donde se habló de los procesos de desactualización catastral y la presencia de un gestor, entre las temáticas más complejas a resolver.

Por otra parte, la generación de conflictos intersectoriales llamó la atención en el departamento de Casanare, dada la complejidad de intereses que se desarrollan alrededor del territorio, lo que genera tensiones sociales y económicas que muchas veces redundan en conflictos relacionados con la falta de claridad en la tenencia de la tierra.

De igual forma, la ocupación de predios baldíos es un aspecto importante al abordar la tenencia de la tierra, por lo tanto, desde las bases institucionales se deberá analizar e identificar la posible ocupación de estos, como es la marcación de los predios con mejora en la base catastral y las falsas tradiciones en la base de registro de instrumentos públicos.

Otro aspecto relevante es la gran variedad de figuras ambientales y de ecosistemas de gran importancia ambiental en el departamento del Casanare, con áreas representativas dentro de la frontera agrícola, por lo que resulta determinante orientar acciones para una producción sostenible y, en ese mismo sentido, gestionar las acciones necesarias para que desde la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, se pueda contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales a partir de incentivos como asistencia técnica, créditos, programas y proyectos, que favorezcan la reducción de gases efecto invernadero y la mitigación de la deforestación.

En línea a lo anterior, reconociendo las particularidades del departamento, para la ejecución del POSPR, se recomienda en la fase de implementación seleccionar cuidadosamente las zonas a intervenir, pues de esto dependerá en gran medida el éxito de la implementación de la ETGRPR en este departamento.

Tal y como se refiere en las actividades de ejecución, será de gran ayuda que el departamento se habilite como gestor catastral previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, pues en gran medida esto contribuirá a mantener actualizado el catastro, lo que generará mayor recaudo de impuestos, cultura de formalidad y entre otras una mejor planeación territorial. De la mano de la gestión catastral, la oficina de tierras será determinante en la implementación de la ETGRPR para el departamento, pues entre otras, una de sus funciones principales será identificar los procesos alternos de regularización de la propiedad rural que se deberán surtir a efectos de lograr la adecuada formalización de tierras. Estos podrán ser desde procedimientos en sede judicial, hasta registros de escrituras o resoluciones en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de competencia en cada departamento, lo que a largo plazo

influirá e impactará de manera positiva en las metas de formalización que se tracen las administraciones departamentales en su PDD.

Adicionalmente, en el marco de la implementación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, las oficinas de tierras podrán contribuir a la resolución y prevención de los conflictos asociados con la tenencia de la tierra, mencionados previamente en el documento.

Se insta a las autoridades departamentales a apropiarse de la ETGRPR como el insumo principal para el desarrollo de la zona rural de sus departamentos, porque los procesos de regularización de la propiedad rural son el principio para promover el uso adecuado del suelo, el acceso a los proyectos y programas de asistencia técnica, el acceso a líneas crediticias que promuevan el desarrollo regional y una sostenibilidad de los sistemas productivos agropecuarios con miras a la reducción de los GEI, a la mitigación de la deforestación en el territorio y a la reducción de las emisiones de carbono; por consiguiente, se logra restaurar el paisaje agropecuario y transformar los usos agropecuarios en sistemas productivos responsables y sostenibles.

El contexto descrito anteriormente se armoniza con las acciones promovidas por el proyecto Biocarbono que se encuentra en Colombia, particularmente en la región de la Orinoquia, un área considerada relevante en la protección ambiental y la producción agropecuaria; donde se busca identificar y desarrollar alternativas que permitan contribuir con la mejora de las condiciones para la planificación y producción agropecuaria sostenible y, de esa manera, garantizar la disminución en las emisiones de gases efecto invernadero. Es así como en el marco del primer componente: Planificación integrada del uso del suelo y gobernanza mejorada para el control a la deforestación, del Proyecto Desarrollo Sostenible Bajo en Carbono para la Orinoquia y en articulación con la UPRA, se espera contribuir al ordenamiento social de la propiedad en las temáticas de regularización de la propiedad rural, desde la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural, aspecto central que incide en las condiciones de sostenibilidad de dichos sistemas agropecuarios.

Es preciso señalar que, para la implementación de la ETGRPR se ha consignado una etapa preliminar en la que se recomiendan actividades como las mesas de concertación con entidades transversales a los procesos de regularización de la propiedad rural. Asimismo, es importante establecer con la ANT rutas de trabajo para las solicitudes que ya se encuentran en curso y para las que resulten de las cartografías sociales veredales con enfoque predial, pues la información que se recopile en el derrotero de esta actividad podrá ser insumo principal para que la ANT adelante de manera más expedita los trámites de adjudicación de baldíos o los procesos agrarios pertinentes a cada caso en concreto.

En el contexto de la validación de la etapa de formulación de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural y su posterior etapa de implementación, se debe promover un alto nivel de apropiación del instrumento por parte de los equipos técnicos de la gobernación del departamento de Casanare.



Referencias

- Abril, N., Valencia M., Peña, R., Abondano, A., Barrero C., Jiménez M., Lozano, A., Triana, B., Uribe, L. (2019). Laberintos institucionales: una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia. *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria*. <https://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2019/12/laberintos-institucionales-2.pdf>
- Agencia de Renovación del Territorio (ART). (s.f.). *¿Qué son los PDET?* <https://confianzaypaz.com/pdet/>
- Agrosavia. (24 de julio de 2020). *Impactos y posibles soluciones a la degradación de suelos en Colombia*. <https://www.agrosavia.co/noticias/impactos-y-posibles-soluciones-a-la-degradaci%C3%B3n-de-suelos-en-colombia>
- ANT. (2019). *Análisis e incorporación de la reglamentación del suelo de los POT en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)*. <https://lc.cx/loUwhN>
- ANT. (15 jun 2017). Resolución número 740. *Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones*. <https://lc.cx/sC1L1n>
- Asamblea Departamental de Casanare. (2020a). *Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA) Casanare 2020–2023*. <https://www.adr.gov.co/wp-content/uploads/2021/07/PDEA-Casanare-2020-2023.pdf>
- Asamblea Departamental de Casanare. (2020b). *Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental "Es el tiempo de Casanare productivo, equitativo y sostenible" 2020–2023*. Yopal.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). CN Art. 288. <https://lc.cx/iEMuHe>

Banco Mundial. (9 de diciembre de 2020). *El Grupo Banco Mundial anuncia la ambiciosa meta de destinar el 35 % del financiamiento para respaldar la acción climática de los países.*
<https://lc.cx/lxTLex>

Camacho. (2001). *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo.* Madrid: CIDEAL.

CConst, C-073/2018, C. Pardo Schlesinger.

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/C-073-18.htm>

CConst, C-174/2017, M. Calle Correa. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-174-17.htm>

CConst, C-133/2009, J. Araújo. <https://lc.cx/3L4UAC>

CConst, C-595/1995, C. Gaviria. <https://www.leyex.info/juris/C-595-95.htm>

Colombia. (15 de abril de 1887). CC. Ley 57 de 1887. <https://lc.cx/pxSMNL>.

Colombia. (29 de enero de 2016). L 1776. *Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.* <https://lc.cx/UnE4Pi>

Comisión de Ordenamiento Territorial (COT). (2016). Acuerdo COT 10. Por el cual se expiden y recomiendan lineamientos y criterios para la reglamentación de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD). <https://lc.cx/ivvVR6>

Congreso de la República. (29 de junio de 2011). L 1454. *Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.*
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1454_2011.html

Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). L 388. *Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.*
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

Contraloría General de la República. (2012). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana.* . <https://lc.cx/11MhHF>

DANE. (2020). D 148. *Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, 'Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística.*
https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/normograma/decreto_148_de_2020.pdf

- DNP. (2022). *Cooperantes. Catastro Multipropósito*.
<https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/Cooperantes.aspx>
- DNP. (2020). *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio* (Documento CONPES 4007).
https://minciencias.gov.co/sites/default/files/ckeditor_files/4007.pdf
- DNP. (2019). *Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito* (Documento CONPES 3958).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf>
- DNP. (2018). *Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres)* (Documento CONPES 3917).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>
- DNP. (2016a). *Programa nacional para la formulación y actualización de planes de ordenamiento territorial: POT modernos* (Documento CONPES 3870).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3870.pdf>
- DNP. (2016b). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* (Documento CONPES 3859).
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3859.pdf>
- Duica. (2017). *La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve*.
https://www.academia.edu/34056714/La_informalidad_de_las_relaciones_sobre_la_tierra_en_Colombia_Por_qu%C3%A9_y_a_qui%C3%A9n_le_sirve_pdf
- Finagro. (2022). *MinAgricultura impulsa crédito para gastos de formalización de tierras*.
Disponible en: <https://www.finagro.com.co/noticias/minagricultura-impulsa-credito-para-gastos-de-formalizaci%C3%B3n-de-tierras>.
- Guerrero, R., y Noriega, H. (2015). Impuesto predial: Factores que afectan su recaudo. *Económicas CUC*, 36(1), 133-152.
- MADR. (13 de septiembre de 2019). Resolución 299 de 2017. *Por la cual se delegan unas funciones en el Director General, en el Jefe de la Oficina de Tecnologías de Información y Comunicaciones y en el Director Técnico de Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA*. <https://upra.gov.co/es->

co/Documents/20190913_RESOLUCION_299_2019_DELEGACION_FUNCIONES_SISTE
 MAS.pdf

- MADR. (31 de mayo de 2017). Resolución 130 de 2017. *Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.*
<https://faolex.fao.org/docs/pdf/col170720.pdf>
- MADR. (26 de mayo de 2017). Resolución 128 de 2017. *Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.*
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000128%20de%202017.pdf>
- MADR. (7 de diciembre de 2015). Decreto 2363 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.*
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2363_2015.html
- MADR. (29 de mayo de 2015). Resolución 147 de 2015. *Por la cual se modifican las resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.*
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resolucion%20No%20000147%20de%202015.pdf>
- MADR. (3 de noviembre de 2011). Decreto 4145 2011. *Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA y se dictan otras disposiciones.*
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_4145_2011.html
- Miller, W. (1982). La perspectiva del negocio agrícola y la conservación del suelo. Conservación de suelos, políticas, instituciones e incentivos. *Soil Conservation Society of America*. En: G. H. Halcrow, O. E. Heady y M. Cotner (eds.).
- Misión para la Transformación del Campo. (2015). *Estrategia de Competitividad para el Sector Agropecuario (Informe para la Misión para la Transformación del Campo)*. Bogotá D.C.
<https://lc.cx/fz9mAQ>
- Neva, J., y Prada, R. (2023). *Índice de informalidad. Indicador de informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia. Vigencia 2020*. Bogotá: UPRA.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Presidencia de la República de Colombia. (2017). DL 902.
<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Decretos/Decreto%20Ley%20No.%20902%20de%202017.pdf>
- Polanco. (2019). Orinoquia, la despensa más grande y más desaprovechada de Colombia. *Semana Rural*. <https://semanarural.com/web/articulo/agricultura-en-la-orinoquia-/770>.
- Red de Desarrollo Sostenible (RDS). (25 de octubre de 2012). *Explotación petrolera en la Orinoquia debe contemplar medidas preventivas*.
<https://www.rds.org.co/es/novedades/explotacion-petrolera-en-la-orinoquia-debe-contemplar-medidas-preventivas>.
- Red Prensa Verde. (30 de julio de 2021). *Unen fuerzas por un modelo sostenible en la Orinoquia*.
<https://redprensaverde.org/2021/07/30/manifiesto-por-la-orinoquia-sin-planificacion-no-hay-futuro/>
- Rey, F., & Rodríguez, F. (2022). *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono*. Bogotá: UPRA.
- Rincón, V. (2018). *Impactos del cambio en los usos del suelo sobre grupos funcionales de aves en la Orinoquia colombiana: propuesta de indicadores de vulnerabilidad basados en diversidad funcional* [Tesis de pregrado]. Bogotá, D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rivera, R. (7 de septiembre de 2018). La no titulación de tierras: una dura realidad en Casanare. *Martha Cifuentes, Noticias & Contenidos*.
<https://marthacifuentes.com/portada/2018/09/07/la-no-titulacion-de-tierras-una-dura-realidad-en-casanare/>
- UPRA. (2021a). *Plan de Acción Institucional*. Bogotá, D.C.,: MADR.
- UPRA. (2021b). *Propuesta metodológica para el análisis de la tenencia de la tierra a nivel nacional y regional*. Bogotá: MADR.
- UPRA. (2020a). *Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural del departamento del Huila*. Bogotá, D.C: MADR.
- UPRA. (2020b). *Proceso de identificación, análisis y caracterización de actores de La ETGRPR. Caracterización y análisis de actores de la ETGRPR*. Bogotá, D.C: Documento interno.
- UPRA. (2019). *Presentaciones de gestión de información agropecuaria y planificación del desarrollo agropecuario Vichada*. Bogotá, D.C: MADR.

UPRA. (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia: escala 1:100.000*. Bogotá, D.C: MADR.

UPRA. (2016). *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial*. Bogotá, D.C: MADR.

https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf

UPRA. (2015). *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos*. Bogotá, D.C: MADR. <https://repository.agrosavia.co/handle/20.500.12324/36461>

Urrego, A. (28 de abril de 2020). Actualización catastral en 100 % para 2025. *Portafolio*.

<https://www.portafolio.co/economia/actualizacion-catastral-en-100-para-2025-540343>

Verdad Abierta. (2 de octubre de 2017). *¿A quién favorece el uso ampliado de baldíos propuesto por el gobierno nacional?* Verdad Abierta. <https://verdadabierta.com/a-quien-favorece-el-uso-ampliado-de-baldios-propuesto-por-el-gobierno-nacional/>

