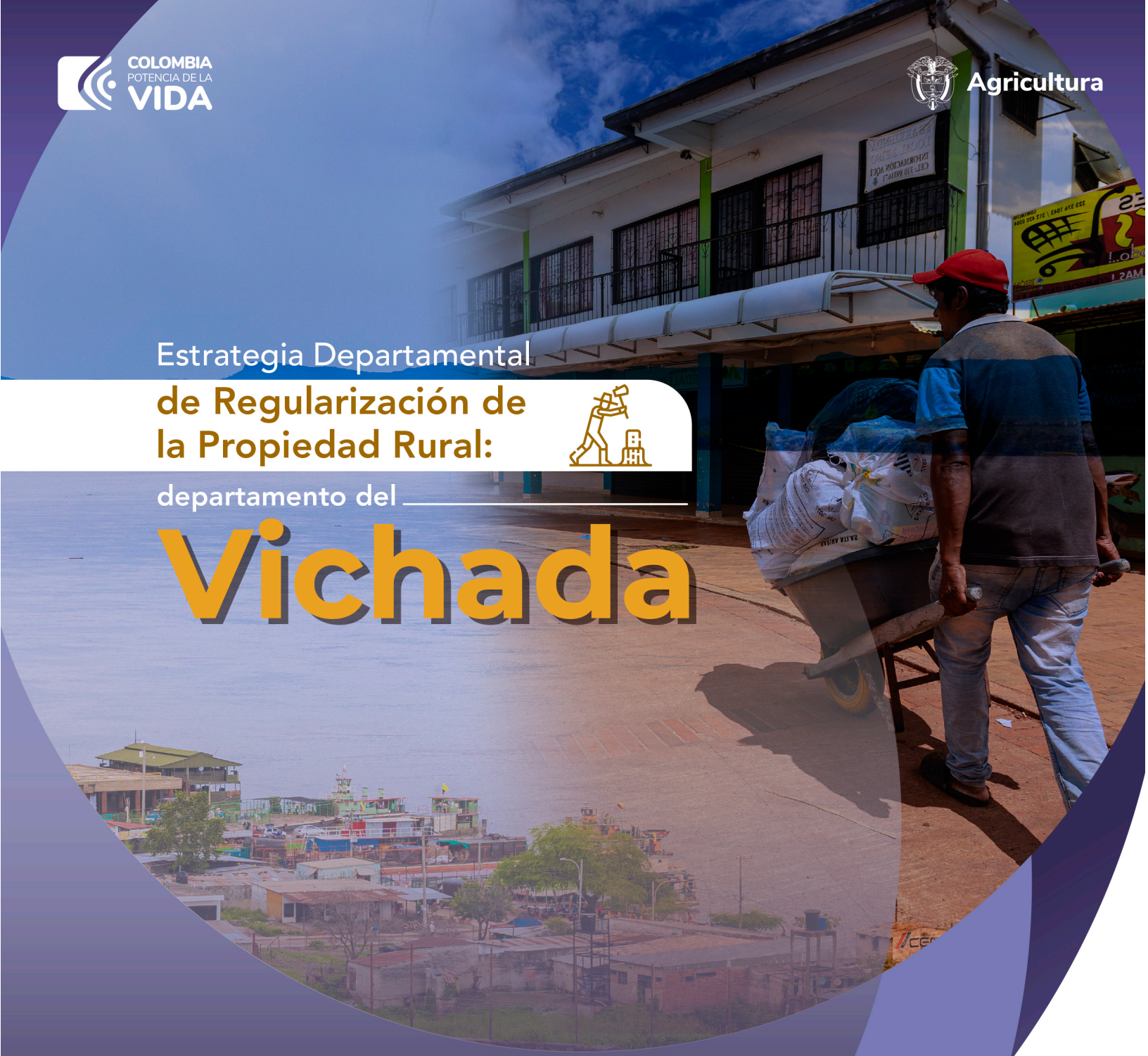
COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Agricultura



Estrategia Departamental

# de Regularización de la Propiedad Rural:

departamento del

# Vichada

Biocarbono
Paisajes sostenibles bajos en carbono

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

GRUPO BANCO MUNDIAL

Embajada de la República Federal de Alemania Bogotá

EMBAJADA de ESTADOS UNIDOS BOGOTÁ

UK Government

NICFI
Norway's International Climate and Forest Initiative

# Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) en la región de la Orinoquia departamento del Vichada

**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 noviembre 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 su título y acreditar a la UPRA y al Proyecto Biocarbono Orinoquia. Forma de citar: Borda, S., Otálora, J., Quintero, V. (2023). Estrategia Departamental de Regularización de la Propiedad Rural: departamento del Vichada. UPRA y Proyecto Biocarbono Orinoquia. URL del documento
ISBN: 978-628-7697-07-2

Gustavo Francisco Petro Urrego
**Presidente de la República de Colombia**

## Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

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
**Dirección 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**

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

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

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

Juan David Turriago
**Redactor ERPD**

Javier Rodríguez Dueñas
**Coordinador regional**

Lilia Patricia Arias Duarte
**Gestor Sénior Seguimiento y Monitoreo**

Gandy Alarcón Montero
Fabián Peña
Janny Trujillo Moya
Juliana Fonseca
**Asesores**

Sergio Borda León
Juan David Otálora Sechague
Vanessa Quintero Zequeda
**Autores**

July Marcela Rodríguez Mustafá
**Equipo consultor**

Fabián Peña
**Fotografía**

## 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**

Ana Catalina Maldonado Rivera
**Diseño y diagramación**

Diana L. Chávez Guerrero
**Corrección de texto y estilo**

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

# Presentación

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

La implementación de esta iniciativa contribuye al trabajo que el país está realizando para alcanzar una agricultura climáticamente inteligente, para la adaptación y mitigación al cambio climático y a la meta de Colombia de reducir en un 51 % sus emisiones de gases de efecto invernadero para el 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, 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), departamento del Vichada*, aporta al país y al proyecto en diversas formas. En primer lugar, proporciona información relevante sobre los precios comerciales de los predios rurales en el departamento y sus municipios. Estos precios reflejan las características biofísicas de los terrenos, su proximidad a infraestructuras y centros de comercialización, así como el acceso a los recursos naturales y al medio ambiente. Esta información es fundamental para identificar las posibles causas de variaciones en los precios y comprender las dinámicas territoriales.

Además, la publicación permite analizar la relación entre los precios de la tierra y otros factores, como los cambios de uso del suelo y la especulación. Esto es crucial para determinar las áreas más adecuadas para impulsar la producción sostenible agropecuaria y proyectos de captura de gases de efecto invernadero.

Los estudios realizados entre el proyecto Biocarbono y la UPRA destacan la importancia del ordenamiento social de la propiedad, la regularización de los predios rurales y la formalización de la tenencia de la tierra. Se reconoce que estos aspectos son críticos para la toma de decisiones y el desarrollo de proyectos de captura de gases de efecto invernadero.

Agradecemos 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....14**
**Glosario....,17**
**Introducción....21**
Objetivo de la estrategia....22
Alcance de la estrategia....22

**1. Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural....23**
1.1 Contexto sectorial de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural....24
1.1.1 Los instrumentos de ordenamiento territorial y la ETGRPR....29
1.1.2 La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales....31

**2. Marco Normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural....34**
2.1 Normas que soportan la ETGRPR....35
2.2 Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores de la ETGRPR....37
2.3 Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR....38
2.4 Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral....39
2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural....41
2.5.1 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural....43
2.6 Alternativas para la regularización de la propiedad rural....44
2.7 El rol de la Agencia Nacional de Tierras – ANT, respecto a la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR....59
2.8 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – POSPR....60

2.9 Procedimiento único en zonas focalizadas.....63
2.10 Procedimiento único en zonas no focalizadas.....66
2.11 Procesos especiales agrarios.....68
2.12 Normas asociadas a la gestión del cambio climático.....70

**3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural departamento de la Región de la Orinoquia - departamento de Vichada.....72**
3.1 Información catastral.....73
3.2 Figuras de ordenamiento departamento de Vichada.....75
3.2.1 Figuras de ordenamiento ambiental.....75
3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico.....78
3.3 Frontera agrícola.....91
3.3.1 Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia - departamento de Vichada.....96
3.3.2 Comportamiento de las variables.....96
3.3.3 Indicadores de distribución.....101
3.4 Mercado de tierras en la región de la Orinoquia.....111
3.4.1 Nivel departamental.....113
3.4.2 IGT IPUR.....113
3.5 Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia departamento de Vichada.....115

**4. Marco Lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en la región de la Orinoquia.....119**
4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR - departamento de Vichada.....121
4.1.1 Departamento de Vichada.....124
4.2 Árbol de problemas de la región Orinoquia - departamento de Vichada.....125
4.2.1 Talleres participativos.....127
4.2.2 Hallazgos para la región de la Orinoquia.....129
4.3 Árbol de objetivos de la región Orinoquia - departamento de Vichada.....132
4.3.1 Explicación de las dimensiones de análisis.....133
4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos.....136

4.4 Matriz de Marco Lógico.....153
4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia - departamento de Vichada.....157
4.5.1 Etapa de alistamiento.....159
4.5.2 Etapa ejecución.....163
4.5.3 Resumen esquemático de las actividades.....167

**Conclusiones.....169**
**Referencias bibliográficas.....174**

# Índice de tablas

**Tabla 1.** Rutas para la regularización de la propiedad rural, flujograma.....47

**Tabla 2.** Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural, flujograma.....53

**Tabla 3.** Área de figuras ambientales departamento de Vichada.....75

**Tabla 4.** Tipo de propietario figuras ambientales Orinoquia.....77

**Tabla 5.** Figuras ambientales departamento de Vichada.....77

**Tabla 6.** Resguardos indígenas departamento de Vichada.....80

**Tabla 7.** Resguardos indígenas departamento de Vichada por municipios.....80

**Tabla 8.** Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia.....81

**Tabla 9.** Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la región de la Orinoquía - tamaño predial.....84

**Tabla 10.** Solicitudes de titulación a comunidades negras- tamaño predial.....86

**Tabla 11.** Zidres departamento de Vichada.....89

**Tabla 12.** Zidres a nivel municipal departamento de Vichada.....89

**Tabla 13.** Frontera agrícola departamento de Vichada.....92

**Tabla 14.** Área y propietarios en el departamento de Vichada.....97

**Tabla 15.** Rangos de clasificación para los indicadores de distribución.....102

**Tabla 16.** Oficinas de Instrumentos Públicos departamento de Vichada.....111

**Tabla 17.** Total, actos registrales 2015 -2019.....113

**Tabla 18.** Clasificación de los índices de gestión del impuesto predial unificado rural, 2019.....114

**Tabla 19.** Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del índice de gestión total del impuesto predial unificado rural – IGT IPUR.....115

**Tabla 20.** Caracterización de la Informalidad en los departamentos de la Orinoquia - departamento de Vichada.....117

**Tabla 21.** Resumen de las actividades con análisis de involucrados.....167

# Índice de figuras

**Figura 1.** Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural....46

**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....66

**Figura 5.** Procedimiento único en zonas no focalizadas....67

**Figura 6.** Procedimientos administrativos especiales agrarios....69

**Figura 7.** Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios....70

**Figura 8.** Estado de la información catastral rural en la vigencia 2019 Orinoquia....74

**Figura 9.** Figuras ambientales – Orinoquia....76

**Figura 10.** Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia....79

**Figura 11.** Rangos de tamaño de los resguardos indígenas Orinoquia....83

**Figura 12.** Solicitudes de titulación Consejos Comunitarios en la región de la Orinoquia....85

**Figura 13.** Áreas de referencia Zidres departamento de Vichada....88

**Figura 14.** Áreas potenciales para declarar Zidres – Puerto López....90

**Figura 15.** Distribución predios por frontera agrícola en la región de la Orinoquia....91

**Figura 16.** Frontera agrícola en la región de la Orinoquia....93

**Figura 17.** Condicionamientos de frontera agrícola en la Orinoquia....95

**Figura 18.** Distribución por destino económico en la Orinoquia....98

**Figura 19.** Distribución predios por tipo de propietario en la Orinoquia....99

**Figura 20.** Tamaño predial rural en la Orinoquia....100

**Figura 21.** Distribución de predios por clasificación UAF en la región de la Orinoquia.....101

**Figura 22.** Índice de Gini por departamento.....104

**Figura 23.** Índice de Theil por departamento.....106

**Figura 24.** Indicador de disparidad inferior en los departamentos de la Orinoquia.....108

**Figura 25.** Indicador departamental de disparidad superior.....110

**Figura 26.** Jurisdicción ORIP – Orinoquia.....112

**Figura 27.** Índice de informalidad – nivel departamental Orinoquia.....116

**Figura 28.** Índice de informalidad – nivel municipal Orinoquia.....118

**Figura 29.** Explicación de la Metodología del Marco Lógico.....120

**Figura 30.** Calificación de actores departamento de Vichada.....124

**Figura 31.** Proceso para la construcción del árbol de problemas.....126

**Figura 32.** Árbol de problemas para la región de la Orinoquia.....128

**Figura 33.** Proceso para la construcción del árbol de objetivos.....133

**Figura 34.** Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia.....135

**Figura 35.** Resumen de la Matriz de Marco Lógico para la región de la Orinoquia.....156

**Figura 36.** Etapas para la implementación de la ETGRPR.....157

# Lista de siglas y abreviaturas

| | |
|---|---|
| **AA** | Alto Interés, Alto Poder |
| **AB** | Alto Interés, Bajo Poder |
| **ADR** | Agencia de Desarrollo rural |
| **Agrosavia** | Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria |
| **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 |
| **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 Suprior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural |
| **DANE** | Departamento Nacional de Estadística |
| **DMI** | Distrito de Manejo Integrado |

| | |
|---|---|
| **DNP** | Departamento Nacional de Planeación |
| **ETGPR** | 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 |
| **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 |
| **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** | Matriz de 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 de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios |
| **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. (D 148/2020)

**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, contribuyendo a 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 que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios. (D 148/ 2020)

**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, algunos ejemplos de condicionantes: algunas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como los Distritos de Manejo Integrado, minas antipersonas y los cultivos de uso ilícito.

**Dominio:** el dominio que se llama también 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 instituciones[1], pueden incidir en la planificación del territorio rural. Estas figuras de ordenamiento definen una serie de prácticas en términos de uso y/o tenencia de la tierra, para espacios físicos en escala municipal, regional o nacional a fin de lograr un objetivo específico. Estas figuras de ordenamiento territorial tienen como propósito 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/o 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 detenten con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio. (CCons, 2018)

**Gestión de Formalización de la propiedad rural:** son todas aquellas funciones asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para 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; y por demanda de la población rural nacional (Zonas no focalizadas). (MADR, D 2363/2015, Art.4 -22 y Art. 19-1,2, y 6. D 2363/2015, Art. 19)

**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, catastros descentralizados y delegados titulares la gestión catastral. Asimismo, Agencia Nacional de Tierras en los términos del Artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, indepen-

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

dientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional. (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 el 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:** la 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 que históricamente han generado conflictos y que han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo los procesos sociales que la rodean. (DNP y RIMISP,2017, 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 Agencia Nacional de Tierras adelantar acciones tendientes a intervenir sobre los derechos de propiedad sobre determinada tierra; algunos ejemplos de restricciones son: 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 Vichada a partir de un problema central identificado y sus correspondientes causas y efectos. La estrategia se integra dentro de 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". Así las cosas, el proyecto Biocarbono identificó en los departamentos antedichos, posibles escenarios para fortalecer la sostenibilidad ambiental del sector agropecuario, promoviendo 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, entre otras, MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional, Corporaciones Autónomas Regionales. 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 Vichada**;** 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 suple 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 Vichada 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

Orienta 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 aclarar que no suple los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la Agencia Nacional de Tierras

# Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural

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 social de la propiedad rural y ordenamiento territorial.

Es a partir de este contexto que se concibe el ordenamiento social de la propiedad como la estrategia transversal establecida para la transformación del campo, y se contemplan aspectos relacionados con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales, la formalización de la propiedad rural, el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural (PND 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”), para el cual se tomó en cuenta las recomendaciones y planteamientos realizados en el informe de la Misión Rural.

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

> (...) el 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.

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

## 1.1 Contexto sectorial de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural

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 por parte del territorio 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 Vichada, 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. (UPRA, 2022)

Los antecedentes para la construcción de la ETGRPR se ubican en la experiencia de la UPRA en 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 anterior Decreto, Art. 5 numerales 1,2,3 y 8, Art. 13 numeral 3 y la Resolución del MADR 299 de 2019, 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; asimismo, realizar seguimiento y evaluación de las políticas públicas en las materias antes señaladas. (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 el contexto descrito anteriormente, la UPRA ha construido su Plan estratégico[3] 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.

La UPRA, 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, 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, 2021)

El programa de formalización y su unidad orientadora se tuvo en cuenta para la formulación de la ETGRPR, dado su objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos[4]. La Dirección del programa estuvo a cargo del MADR y estaba encaminado a regularizar la tenencia individual

[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 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR con la Resolución 452 de 2010.

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 programa de formalización de la propiedad rural, fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013[5], donde se encaminó el programa 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 de 2015, la cual modificó el Artículo 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010 modificado 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.

En el año 2014, el Gobierno Nacional creó la Misión Rural para el Campo Colombiano. En su informe 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 ordenamiento social de la propiedad rural donde se debían diferenciar seis procesos diferentes: (i) el de formalización de títulos; (ii) el de

[5] 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.

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). (DNP, 2014)

La Ley 1753 de 2015 estableció como una de sus estrategias la "Trasformación del Campo", la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, buscando 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", se 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 la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno Nacional, previas facultades legales extraordinarias (L 1753/2015, Art. 107 literal a.), mediante el Decreto 2363 de 2015 creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT), como máxima autoridad de las tierras de la nación.

Entre sus funciones está la de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, la cual se está implementando mediante los POSPR. 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 ese mismo año, se suscribió, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; en el cual, en su 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, garantizando 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 estableció los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del 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 Ministerio de Agricultura 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, 129 y 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 2021[6] y la Resolución 137 de 2022[7].

### 1.1.1 Los instrumentos de Ordenamiento Territorial y la ETGRPR

Dentro de otros antecedentes de la ETGRPR, podemos mencionar ciertas normas que le dan autonomía a las administraciones locales y regionales, para gestionar actividades que contribuyan a su ordenamiento territorial, en ese marco podemos mencionar algunas normas relacionadas:

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 actualiza 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.

[6] Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

[7] 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.

En 2011, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454, 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.

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. (DNP-Mininterior, 2016)

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), son un instrumento de planificación y gestión a diez 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 Reforma Rural Integral *del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*".

Los pilares representan temas centrales para lograr la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. Dentro de estos ocho 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, asimismo 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. (ART, 2018)

Asimismo, es importante señalar que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-174 de 2017,establece que las herramientas del Decreto Ley 902 del mismo año 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. (CCons / 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 ETGRPR: visión regional, vínculos urbano rural y gobernanza e instituciones, dado que está enfocada a los POD y requiere una visión regional y el desarrollo del componente rural en función del ordenamiento social de la propiedad rural vinculándose a lo productivo y buscando sinergia e interoperabilidad entre instituciones. (DNP, 2016)

De acuerdo a lo anterior, existe la necesidad por parte de las administraciones departamentales (oficinas de planeación) de identificar una visión estructural de la tenencia de la tierra a nivel regional, de 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 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 como 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, el Banco Mundial se ha planteado un proyecto en dos etapas. La primera corresponde al acompañamiento técnico para hacer un diagnóstico sobre las posibilidades de la región para implementar un programa de reducción de emisiones y, en la segunda, se tiene contemplado, a partir del análisis inicial, formalizar los contratos y su funcionamiento.

La formulación de la ETGRPR 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 mejores. El estudio realizado por IDEAM, MADS, 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.

Los procesos de degradación del ambiente ocasionan 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. Por 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. (Agrosavia, 2020)

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)

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 contexto, resulta determinante la contribución que la implementación de la ETGRPR pueda hacer a la disminución de la degradación de los ecosistemas en la Orinoquia, dado que la región cuenta con un índice de informalidad de 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.

# Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural

2

## 2.1 Normas que soportan la ETGRPR

La Constitución Política 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, en su Artículo 669, 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". 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".

En relación con los presupuestos anteriores cada uno de estos modos dependerá u obedecerá a la naturaleza jurídica de cada predio, es así que, 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 de las relaciones de propiedad se desprendan los atributos respecto de los cuales la Corte Constitucional en Sentencia C-133 de 2009, se pronunció de la siguiente forma:

> (...)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(...)

Asimismo, 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.

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”.

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”. Al mismo tiempo 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”.

En esa misma línea, este mismo artículo señala que la propiedad privada tiene dos funciones, (I) social y (II) 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.

Corolario 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 trabador 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 de 1991, 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”.

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, el legislador del 91 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 República 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 República 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 claves 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 Agencia Nacional de Tierras (ANT). En definitiva, los Artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada Ley, se reglamentan 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 MADR, 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 República modifica la estructura del MADR y se determinan las funciones de sus dependencias.

**Decreto Ley 2363 de 2015.** Por medio del cual el Presidente de la República, 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 República modifica la estructura del MADR, creando la Dirección Mujer Rural.

**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.

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

## 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 República 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 República adiciona 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 República 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 República 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 Ley 2367 de 2015.** Por el cual, se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural (CSAOSR).

**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 1077 de 2015**. Por medio del cual, el Presidente de la República de Colombia, compila las disposiciones sobre el Plan de Ordenamiento Territorial (POT); establece el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suero 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 medio de la cual, el Congreso de la República expide la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1712 de 2014.** Por medio del cual, el Congreso de la República se 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, se 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.

**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" y 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. (p.9)

**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.

**Conpes 3985 de 2019.** Por el cual, 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. (p.3)

**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 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.

**Resolución 388 de 2020.** Por medio de la cual, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) 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 del cual, el IGAC modifica el parágrafo del Artículo 1, el Artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.

**Resolución 471 de 2020.** Por medio del cual, el IGAC establece las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

**Resolución 529 de 2020.** Por medio del cual, el IGAC modifica la Resolución 471 de 2020 por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia.

**Resolución conjunta IGAC NO. 1101 y SNR NO. 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.

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

## 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.

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

**Ley 1561 de 2012.** Por medio del cual, el Congreso de la República 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 República expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

**Decreto Ley 2363 de 2015**. Por medio del cual, el Presidente de la República 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 República 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 República modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

**Resolución 0452 de 2010**. Por medio de la cual, el MADR crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.

**Resolución 181 de 2013**. Por medio de la cual, el MADR modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

**Resolución 112 de 2013**. Por medio de la cual, la 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 MADR declara las Zonas de Formalización Masiva y se declaran otras disposiciones.

**Resolución 347 de 2013**. Por medio de la cual, el MADR 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.

**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.

**Resolución 147 de 2015**. Por medio del cual, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modifica las Resoluciones número 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.

**Decreto 2096 de 2016.** Por medio del cual, se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio 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 ANT 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.

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

**Resolución 108 de 2018**. Por medio de la cual, la ANT 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 ANT 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 ANT modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.

**Resolución 7622 de 2019**. Por medio de la cual, la ANT 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 ANT 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.

**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 ANT.

**Sentencia C-174 de 2017.** Por medio de la 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.

## 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".

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.

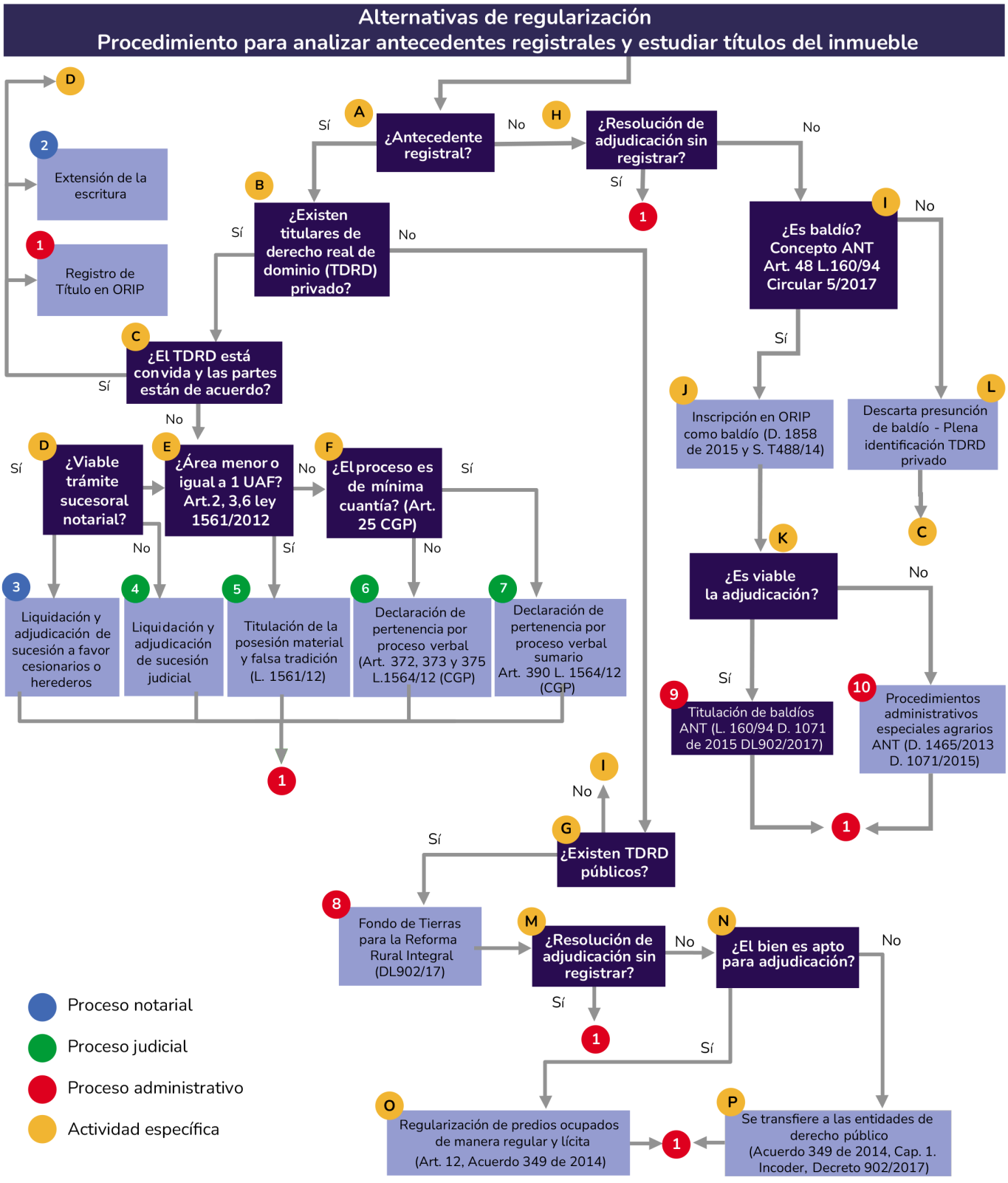
No obstante, las dinámicas sociales persistentes en el territorio suponen realidades opuestas a las consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que nos lleva a encontrar resoluciones de adjudicaciones no registradas, falsas tradiciones, posesiones, sucesiones testadas e intestadas ilíquidas 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 ANT, el 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, se presenta un flujograma que expone alternativas en relación con los predios de naturaleza privada y de naturaleza baldía. Este gráfico 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:* Adaptado del MADR (2016) y UPRA (2020).

## Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural, flujograma

| ITEM | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| 1 | **Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)**<br><br>Este trámite se surte directamente ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (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:<br><br>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.<br><br>2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en la ORIP: Una vez que determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro con los siguientes documentos:<br><br>• Copia de la escritura.<br>• Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro.<br><br>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 esto, a decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (L 1437 / 2011).<br><br>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).<br><br>Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente. |
| | **Extensión de la escritura pública**<br><br>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. |

| | |
|---|---|
| 2 | 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.<br><br>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. |
| 3 | **Liquidación y adjudicación sucesión**<br><br>Conceptualizando la 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 trasmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores.<br><br>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, en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de éstos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo.<br><br>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 y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos y del trabajo de partición y adjudicación previo acuerdo de los herederos. |
| 4 | **Sucesión Judicial**<br><br>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:

1. 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 no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “Falsa tradición”.

2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título valido 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 titular de derecho real de dominio 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 (L. 1448/11 y D. 4829/11), entre otros. En todo caso el predio no podrá exceder de una Unidad Agrícola Familiar (UAF).

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: 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, 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.<br><br>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: 10 días, fijación de fecha de diligencia: 3 días, diligencia: 10 días. Vencidas las anteriores actuaciones, se realizará la diligencia de inspección en los términos del Artículo 15.<br><br>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. |
| 6 | **Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)**<br><br>Para esta ruta, aplica la acumulación de pretensiones en los términos del Art. 82 Código de Procedimiento Civil (CPC), Art. 88 del Código General del Proceso (CGP) y Art. 8 de la Ley 1561 de 2012, así como la suma de posesiones, según los dispone el Art. 778 del Código Civil (CC).<br><br>Con la implementación de la oralidad en Colombia la Ley 1564 de 2012, que promulgo el Código General del Proceso, 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 dando 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.<br><br>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)**<br><br>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 debe proferirse de manera escrita.<br><br>Este proceso se surte en dos fases. Una fase escrita que corresponde al momento en el que se traba la litis y que incluye la formulación de la demanda la contestación y los traslado de las excepciones y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias: una inicial , prevista en el Artículo 372 de CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas y una audiencia de instrucción y juzgamiento consagrada en el Artículo 373 de CGP, donde se practican las pruebas, se escuchan los alegatos de conclusión de las partes y se dicta fallo. |
| 8 | **Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral**<br><br>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, DL. 902/2017) 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**<br><br>La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente puede adquirirse mediante título traslaticio 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 N.º 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 N.º 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 in-adjudicabilidad 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 de del Incoder, de conformidad con Ley 160 de 1994:

10

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:* Adaptado del MADR (2016) y UPRA (2020a).

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

| ITEM | DESCRIPCIÓN |
|---|---|
| A | **¿Antecedente Registral?**<br><br>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 – Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa N.º 1 de 2017, junto con la formula 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.<br><br>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. |
| B | **¿Existencia de Títulos de Derecho Real de Dominio predios privados?**<br><br>Es necesario corroborar mediante un estudio de Títulos del Derecho Real de Dominio (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 la ORIP.<br><br>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. (2014 SNR Incoder). |

| | |
|---|---|
| | 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. |
| C | **¿TDRD con vida y las partes están de acuerdo?**<br><br>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:<br><br>- Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa),<br>- La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial).<br>- La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa).<br><br>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. |
| D | **¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?**<br><br>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?**<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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.

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 N.º 1 de 2017 junto con la formula 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, 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.

| | |
|---|---|
| G | **¿Existen Titulares de Derecho Real del Dominio de predios de origen público?**<br><br>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.<br><br>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.<br><br>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?**<br><br>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.<br><br>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**<br><br>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:<br><br>• Cuando exista un título traslaticio de dominio por parte del Estado.<br>• 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. |

| | |
|---|---|
| J | **Inscripción en ORIP como baldío**<br><br>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:<br><br>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.<br><br>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. |
| K | **¿Es viable la adjudicación?**<br><br>En el caso de comprobarse y tener certeza de que se trata de un predio del FNA o baldío, éstos 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. |
| L | **Se descarta la presunción de baldío - plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado**<br><br>En el evento en que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe entonces reconocer la existencia de Titulares de Derecho Real de Dominio (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.<br><br>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 óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas. |

| | |
|---|---|
| M | **¿Existe Resolución de adjudicación sin registrar?**<br><br>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 ORIP. |
| N | **¿El bien es apto para adjudicación?**<br><br>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.<br><br>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. |
| O | **Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita**<br><br>Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP.<br><br>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 | **Bien no apto**<br><br>Si el bien no es apto, el dominio podrá ser trasferido a entidades de derecho público. |

*Fuente:* Adaptado del MADR (2016) y UPRA (2020a).

## 2.7 El rol de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), respecto a 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 OSPR formulada por el MADR, gestionando el acceso progresivo a la tierra como factor productivo, logrando la seguridad jurídica, promoviendo el uso de la tierra en cumplimiento a su función social y administrando los predios baldíos y rurales de la nación.

La ANT deberá ejecutar la política pública 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. (ANT, 2020)

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

**(I)** **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.

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.

**(II)** **Demanda:** en la modalidad por demanda la ANT, recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016.

**(III)** **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 ANT 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 (UPRA, 2020a), 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 POSP 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.

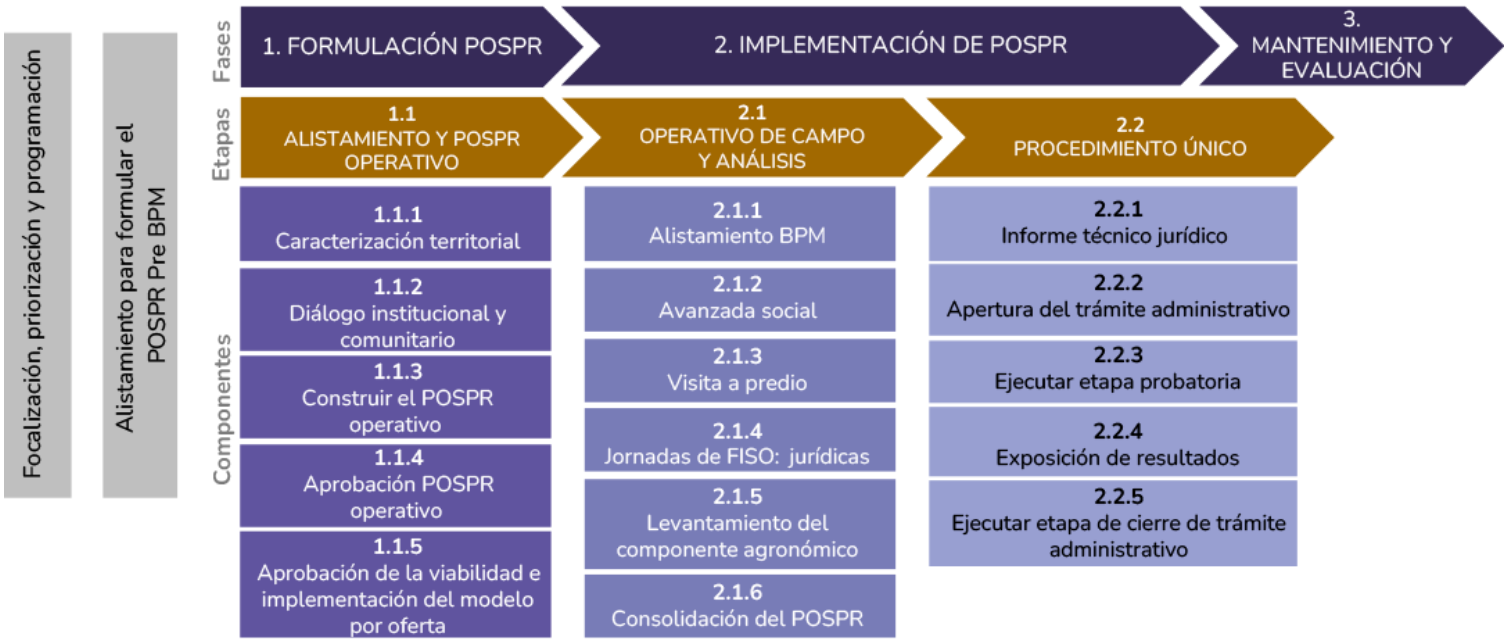
Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT expide la Resolución 740 de 2017, donde establece el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y metodologías, para desarrollar las funciones asignadas.

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.

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, Fases de los POSPR




*Fuente*: ANT (2020) y UPRA (2020a).

**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, la elaboración y aprobación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. (Res. 740 de 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 (Res. 740 de 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

POSPR, 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 POSPR.

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 mismo.

## 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 POSPR, 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 tierras.

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 dos fases; (I) administrativa y (II) judicial:

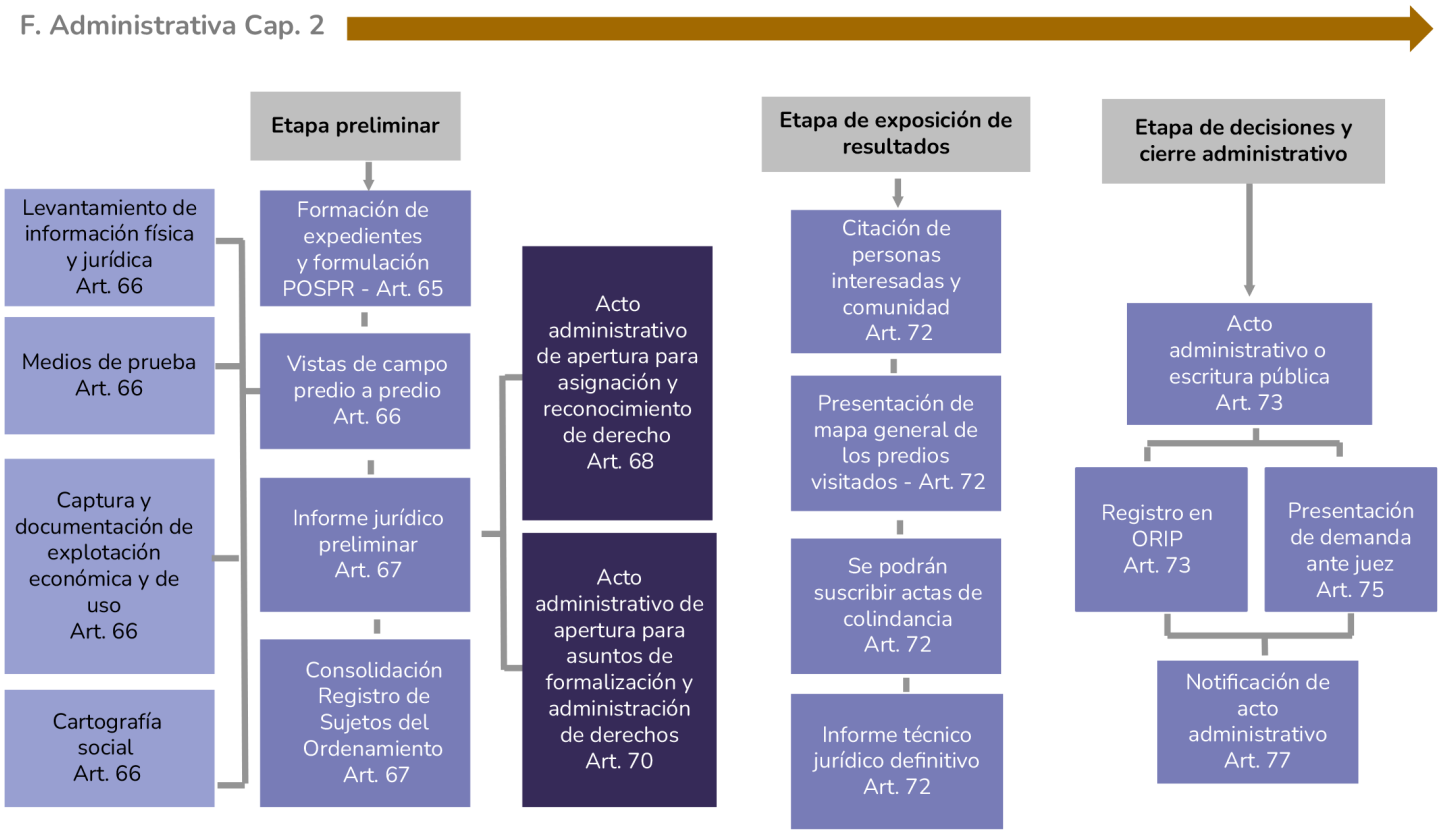
- **Fase administrativa:**

a) 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 debe tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del Artículo 58, teniendo en cuenta los manuales expedidos por la ANT.
c) Para dar apertura al periodo probatorio se debe tener en cuenta 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.

- **Etapa judicial:**

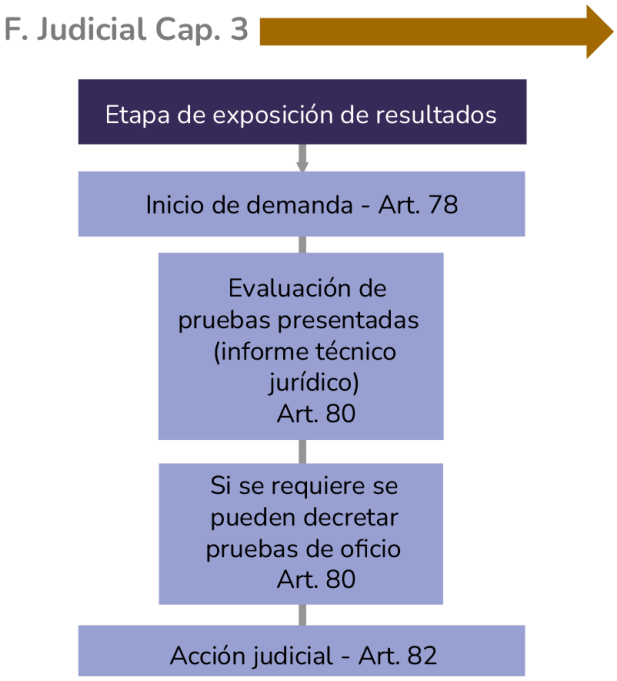
Se presentará para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017, los cuales son:
a) Formalización de predios privados.
b) Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos (procesos contemplados en la Ley 160 de 1994).
c) Extinción 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:* UPRA (2018), en UPRA (2020a).

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



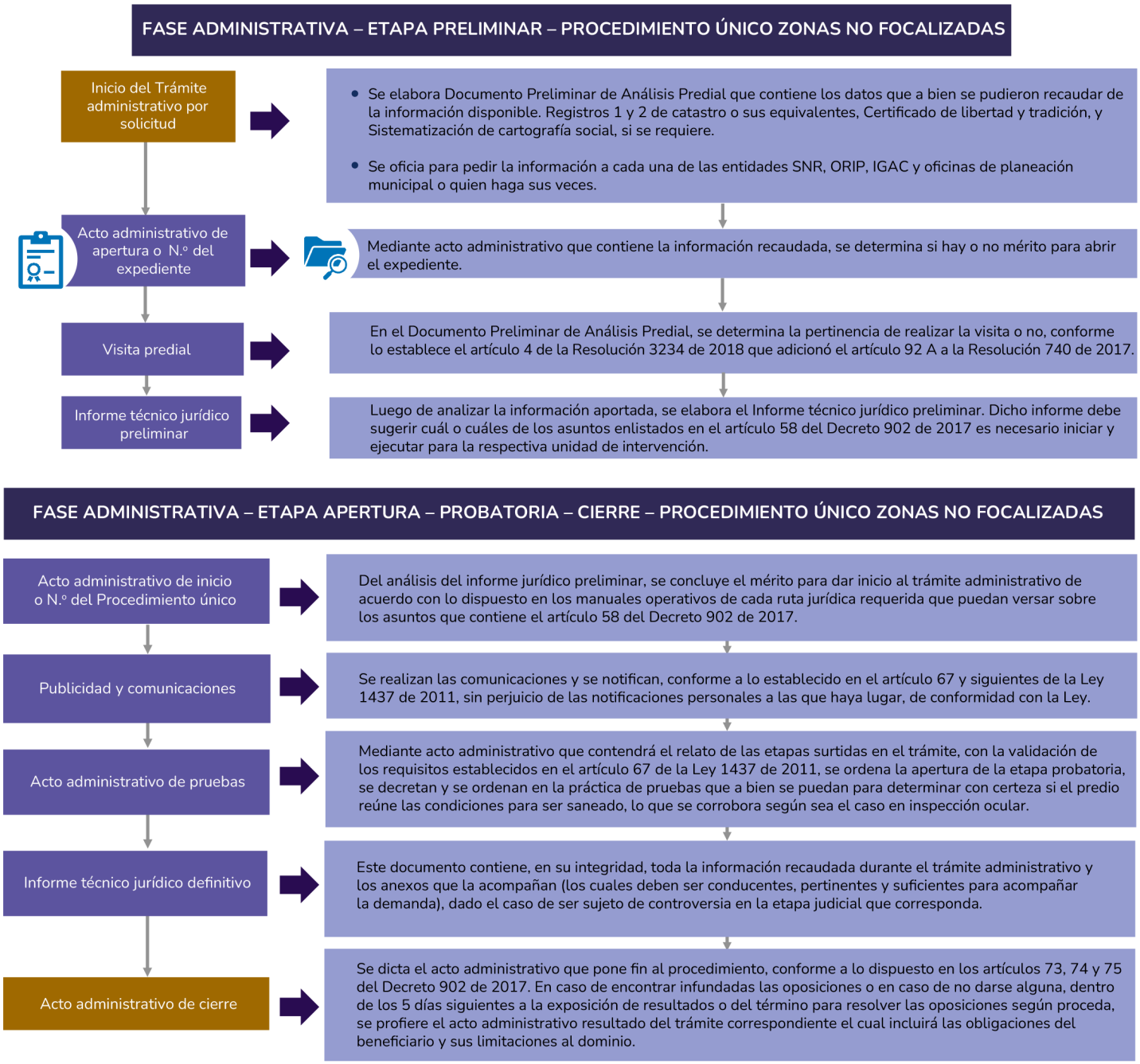

Fuente: UPRA (2018), en UPRA (2020a).

## 2.10 Procedimiento único en zonas no focalizadas

Acorde a 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 mencionado decreto”, 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:* UPRA (2020a), con base en el Decreto Ley 902 de 2017.

## 2.11 Procesos especiales agrarios

El Decreto de 1071 de 2015, por el cual se reglamentan los capítulos X, XI, XII de la Ley 160, define a los procedimientos agrarios especiales como:

> 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.

Por su parte, la UPRA en el documento titulado *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos* (2015), 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.

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 único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural:

**Figura 6.** 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)<br>- Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.6.1)<br>- 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)<br>- Decreto 1465 de 2013 (Art. 41), compilado por el Decreto único reglamentario 1071 de 2015<br>- 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<br>- Ley 200 de 1936 Art. 1<br>- Ley 160 de 1994 Art. 52 al 63<br>- Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.1 y ss.<br>- 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<br>- Decreto único 1071 de 2015 (Art. 2.14.19.5.1 y ss.)<br>- 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<br>- Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4 |

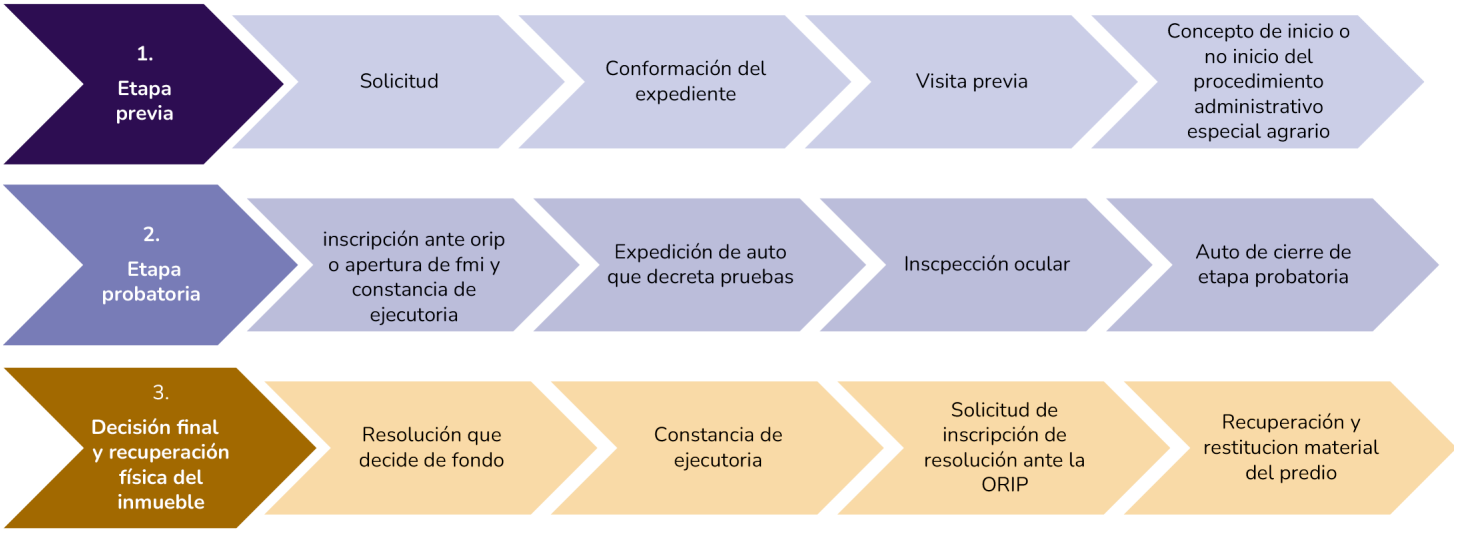
*Fuente:* UPRA (2020a).

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, y es que serán adelantados bajo el contenido del Decreto Ley 902 de 2017.

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

**Figura 7.** Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios




*Fuente:* Elaboración propia de los autores.

## 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.

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

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

**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. Artículo 221 y 235 – 2 numeral 7.

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

**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.

**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 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.

# Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural departamento de la Región de la Orinoquia – departamento de Vichada

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. El resumen retoma las generalidades de la región, desagregando los elementos más relevantes para el departamento del Vichada, prestando particular atención a la caracterización de la distribución de la propiedad, la identificación de los predios no saneados, áreas de condicionamientos legales para el OSPR, entre otros elementos.

## 3.1 Información catastral

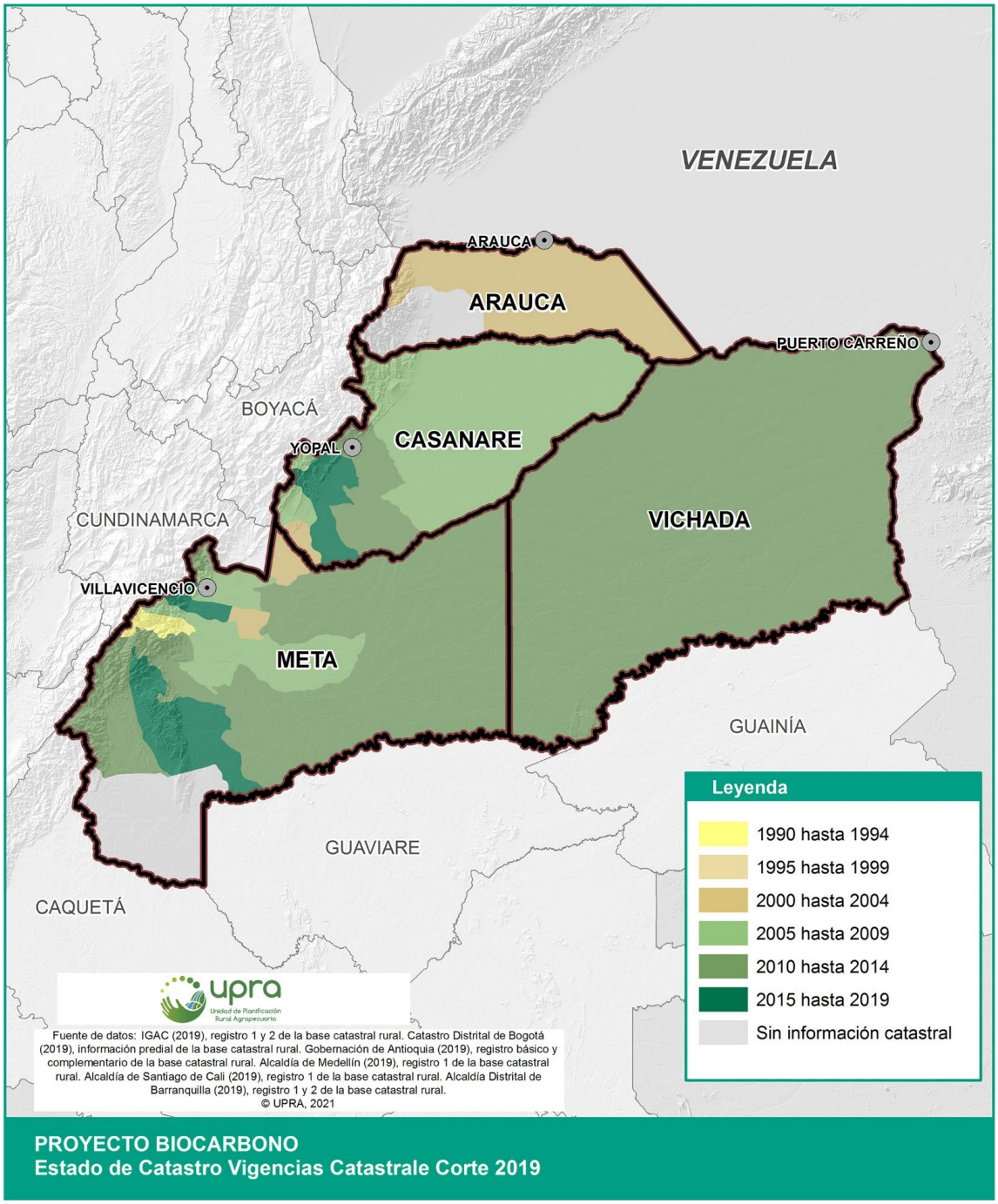
El estado del catastro rural para la vigencia 2019 en los departamentos que conforman la región de la Orinoquia se representa en la figura 8, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre los años 2015 y 2019; entre 2010 y 2014; entre 2005 y 2009;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

- El municipio de Cumaribo que se encuentra con actualización en su componente urbano y rural vigencia 2020.

- Rango de 2010 al 2014: en este rango se encuentran los municipios de La Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía.

**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 departamento de Vichada

A fin de avanzar en ejercicios de formalización en el departamento de Vichada, 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[8], con el fin de generar un diagnóstico sobre la relevancia de éstas 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, 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).

**Tabla 3. Área de figuras ambientales departamento de Vichada**

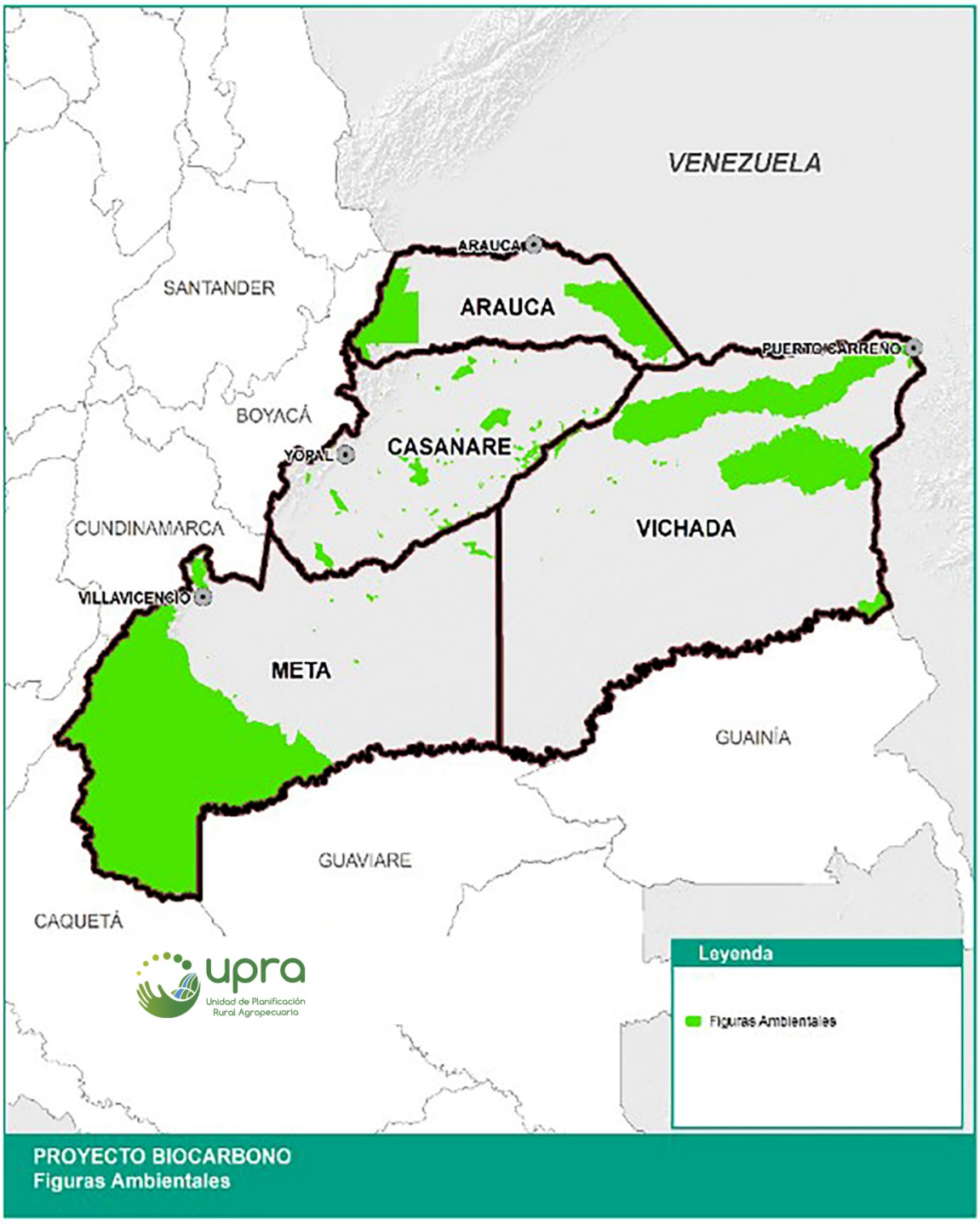
| Depto. | Área neta figuras ambientales (ha) | % Área neta figuras ambientales | % Área neta figuras ambientales vs depto. |
|---|---|---|---|
| Vichada | 1.508.501.28 | 26 % | 15 % |

*Fuente:* SINAP y UPRA, citado 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 Vichada se aprecia al considerar la participación de estas figuras en el territorio departamental, donde representan el 15 % de su territorio.

[8] Zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo rural, económico y social y zonas de desarrollo empresarial.

**Figura 9.** Figuras ambientales - Orinoquia




*Fuente*: SINAP y UPRA, citado 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 Orinoquia

| Tipo de propietario | N°. Predios | % Predios | Área (ha) predios | % Área 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, citado 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)[9], (del cual hacen parte Parques Nacionales y dada la importancia de esta figura, se discriminan de forma diferencial y las otras figuras del SINAP en la última fila del cuadro), ecosistemas estratégicos y las estrategias complementarias de conservación.

### Tabla 5. Figuras ambientales departamento de Vichada

| Categoría de ordenamiento ambiental | Área de interés ambiental | Vichada área (ha) |
|---|---|---|
| Área de Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN) | PNN | 560206 |
| | Páramos | |
| | Humedales RAMSAR | 877214 |
| Ecosistemas Estratégicos | Áreas de Manejo Especial de la Macarena Condicionado<br><br>Exclusión legal | _____ |

[9] 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". (D 1076, Art. 2.2.2.1.1.3)

| | | |
|---|---|---|
| Estrategias Complementarias de Conservación y Desarrollo Sostenible | AICAS | 557.000 |
| | Zonas de Reserva Forestales Ley 2 de 1959 Categoría A | 3 |
| | Previa Decisión | |
| | Categoría B | 15 |
| | Categoría C | |
| Otras Categorías - SINAP | Parques Naturales Regionales | |
| | Reservas Forestales Protectoras Nacionales | |
| | Distritos Nacionales de Manejo Integrado | |
| | Distritos Regionales de Manejo Integrado | 17.153 |
| | Distritos de Conservación de Suelos | |
| | Áreas de Recreación | |
| | Reserva Natural de la Sociedad Civil | 24.053 |

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

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 Vichada no tiene procesos de declaratoria de nuevas áreas.

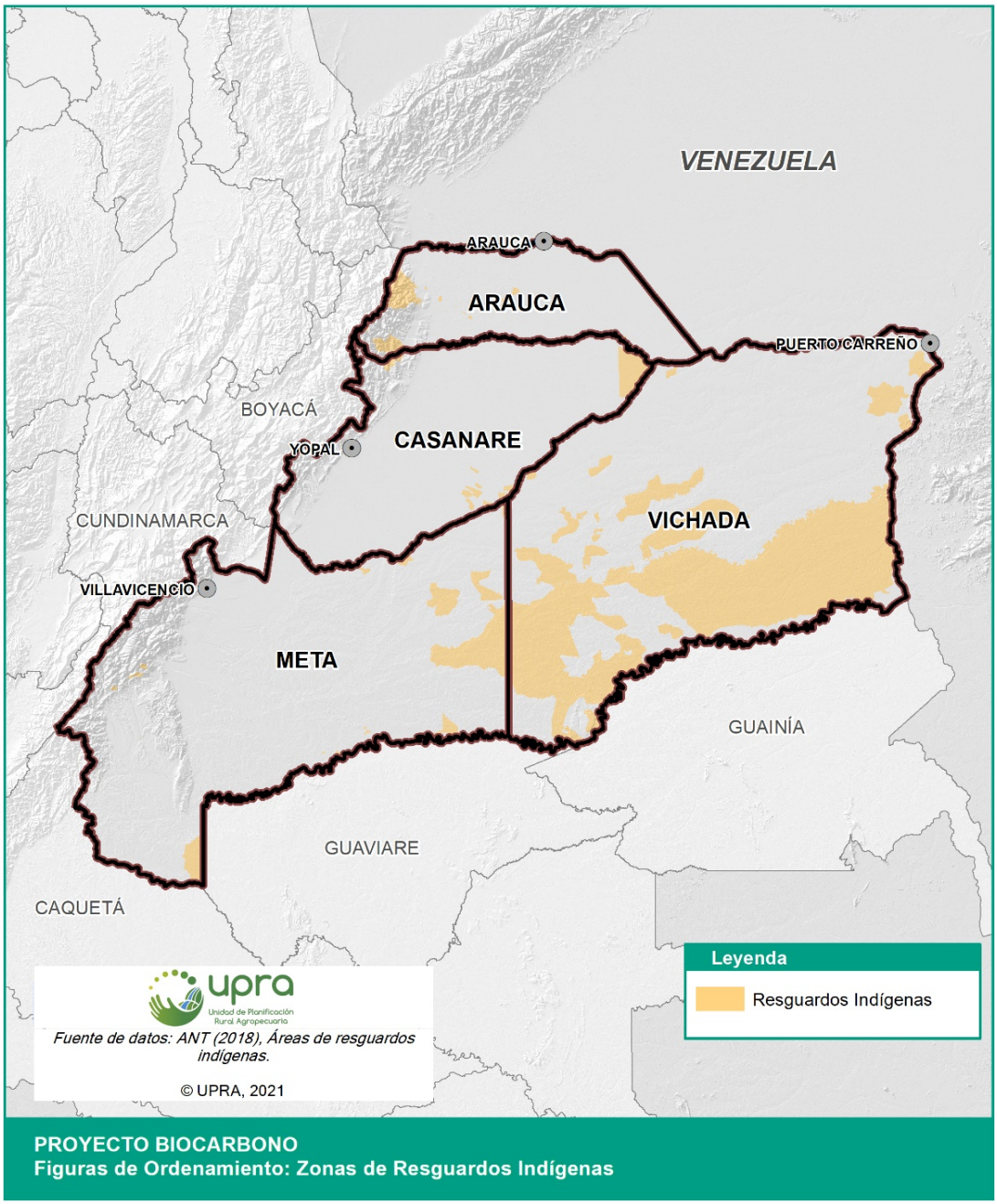
### 3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico

Respecto a las figuras de ordenamiento étnico, Colombia cuenta con presencia de pueblos indígenas, comunidades negras y gitanos o rrom, 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 el 18 % del área total.

**Figura 10**. Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia




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

### Tabla 6. Resguardos indígenas departamento de Vichada

| Depto. | Área resguardos (ha) | % Área resguardos | Área geográfica del depto. (ha) | % Resguardos en depto. |
|---|---|---|---|---|
| Vichada | 3.821.579 | 83 % | 10.008.757 | 38 % |

*Fuente:* UPRA (2022) y ANT (2018), citado en Rey y Rodríguez (2022).

Los resguardos indígenas se encuentran concentrados especialmente en el departamento de Vichada, que cuenta con el 83 % del área total de los resguardos legalmente constituidos de la región, lo cual a su vez representa el 38 % de su territorio 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 departamento de Vichada por municipios

| Depto. | Resguardo indígena | Área RI (ha) | % área RI (ha) |
|---|---|---|---|
| Vichada 43 | Alto Unuma | 488.370 | 11 % |
| | Awia Tuparro Sikuani (marimba) | 148.400 | 3 % |
| | Cali – Barranquilla | 56.677 | 1 % |
| | Campo alegre y Ripialito | 6.947 | 0,2 % |
| | Caño Bachaco | 6.383 | 0,1 % |
| | Caño Guaripa | 8.244 | 0,2 % |
| | Caño la Hormiga | 4.188 | 0,1 % |
| | Caño Mesetas-Dagua y Murciélago | 83.662 | 2 % |
| | Carpintero Palomas | 27.796 | 1 % |
| | Chocon | 35.290 | 1 % |
| | Cholobo Matatu | 6.392 | 0,1 % |
| | Comunidad indígena Kanalitojo Puerto Colombia | 1.316 | 0,03 % |
| | Concordia | 85.175 | 2 % |
| | Corocoro | 14.695 | 0,3 % |
| | Corozal Tapaojo | 23 | 0,0005 % |
| | Egua-Guariacana | 15.525 | 0,3 % |
| | Flores sombrero | 20.347 | 0,4 % |
| | Guacamayas Maipore | 16.899 | 0,4 % |
| | Guacamayas Maraviyaré | 18.808 | 0,4 % |
| | Guaco bajo y guapo alto | 39.110 | 1 % |
| | Guahibo de los ríos tomo y los caños, Urímica y Samarro | 24.741 | 1 % |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Kawáneruba | 8.691 | 0,2 % |
| | La Esmeralda | 2.788 | 0,1 % |
| | La Llanura | 66.542 | 1 % |
| | La Pascua | 18.919 | 0,4 % |
| | Merey la Veraita | 3.122 | 0,1 % |
| | Minitas mi Ralindo | 170 | 0,004 % |
| | Muco Mayor Agua | 10.904 | 0,2 % |
| | Murciélago Altamira | 1.208 | 0,03 % |
| | Nacuañedorr o Tuparro | 95.908 | 2 % |
| | Nueva Esperanza del Tomo | 9.935 | 0,2 % |
| | Piaroa de Cachicamo | 16.700 | 0,4 % |
| | Pueblo Nuevo- Laguna Colorada | 14.263 | 0,3 % |
| | Punta Bandera | 3.072 | 0,1 % |
| | Río Siare | 46.783 | 1 % |
| | Ríos Muco y Guarrojo | 85.632 | 2 % |
| | Ríos Tomo y Weberi | 61.485 | 1 % |
| | Santa Rosalia | 5.257 | 0,1 % |
| | Santa Teresita del Tuparro | 206.603 | 5 % |
| | Saracure- Cadá | 185.107 | 4 % |
| | Selva de Matavén | 1.863.460 | 41 % |
| | Síkuani de Iwiwi | 2.131 | 0,05 % |
| | Valdivia | 3.914 | 0,1 % |

*Fuente*: UPRA y ANT (2021), citado 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.

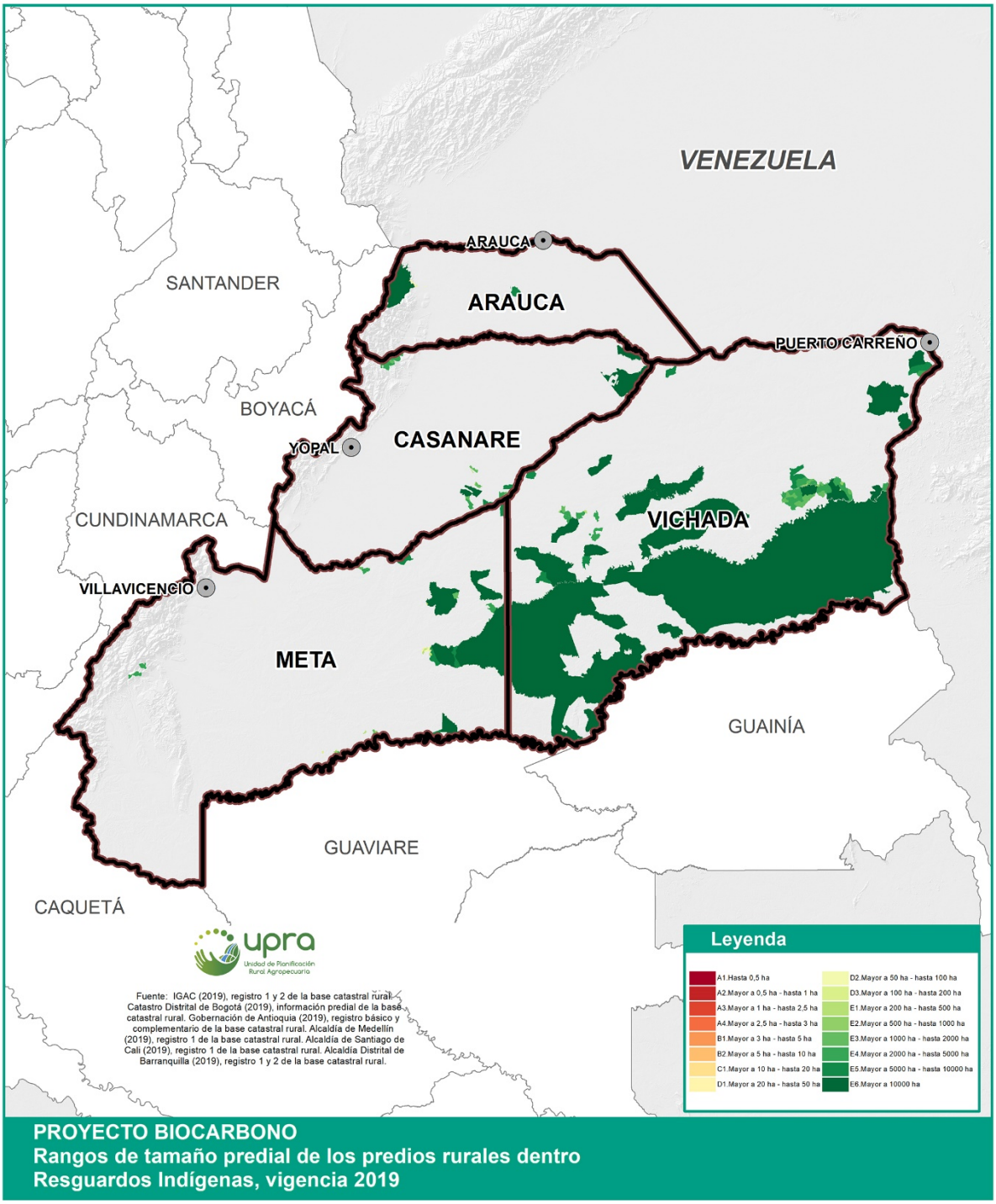
### Tabla 8. Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia

| Depto. | Resguardo indígena | Área RI (ha) | % Área RI (ha) |
|---|---|---|---|
| Vichada 43 | Alto Unuma | 488.370 | 11 % |
| | Awia Tuparro Sikuani (Marimba) | 148.400 | 3 % |
| | Cali – Barranquilla | 56.677 | 1 % |
| | Campo Alegre y Ripialito | 6.947 | 0,2 % |
| | Caño Bachaco | 6.383 | 0,1 % |
| | Caño Guaripa | 8.244 | 0,2 % |
| | Caño la Hormiga | 4.188 | 0,1 % |
| | Caño Mesetas-Dagua y Murciélago | 83.662 | 2 % |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | Carpintero Palomas | 27.796 | 1 % |
| | Chocon | 35.290 | 1 % |
| | Cholobo Matatu | 6.392 | 0,1 % |
| | Comunidad indígena Kanalitojo Puerto Colombia | 1.316 | 0,03 % |
| | Concordia | 85.175 | 2 % |
| | Corocoro | 14.695 | 0,3 % |
| | Corozal Tapaojo | 23 | 0,0005 % |
| | Egua-Guariacana | 15.525 | 0,3 % |
| | Flores sombrero | 20.347 | 0,4 % |
| | Guacamayas Maipore | 16.899 | 0,4 % |
| | Guacamayas Maraviyaré | 18.808 | 0,4 % |
| | Guaco bajo y guapo alto | 39.110 | 1 % |
| | Guahibo de los ríos Tomo y los caños, Urímica y Samarro | 24.741 | 1 % |
| | Kawáneruba | 8.691 | 0,2 % |
| | La Esmeralda | 2.788 | 0,1 % |
| | La Llanura | 66.542 | 1 % |
| | La Pascua | 18.919 | 0,4 % |
| | Merey la Veraita | 3.122 | 0,1 % |
| | Minitas mi Ralindo | 170 | 0,004 % |
| | Muco mayor Agua | 10.904 | 0,2 % |
| | Murciélago Altamira | 1.208 | 0,03 % |
| | Nacuañedorr o Tuparro | 95.908 | 2 % |
| | Nueva Esperanza del Tomo | 9.935 | 0,2 % |
| | Piaroa de Cachicamo | 16.700 | 0,4 % |
| | Pueblo Nuevo- Laguna Colorada | 14.263 | 0,3 % |
| | Punta Bandera | 3.072 | 0,1 % |
| | Río siare | 46.783 | 1 % |
| | Ríos Muco y Guarrojo | 85.632 | 2 % |
| | Ríos Tomo y Weberi | 61.485 | 1 % |
| | Santa Rosalia | 5.257 | 0,1 % |
| | Santa Teresita del Tuparro | 206.603 | 5 % |
| | Saracure- Cadá | 185.107 | 4 % |
| | Selva de Matavén | 1.863.460 | 41 % |
| | Síkuani de Iwiwi | 2.131 | 0,05 % |
| | Valdivia | 3.914 | 0,1 % |
| | | **4.583.813** | **100 %** |

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

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




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

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

| Tamaño Predial | N°. predios | % predios | Área (ha) | % Área (ha) |
|---|---|---|---|---|
| A1. Hasta 0,5 ha | 37 | 4 % | 8,5 | 0,00 % |
| A2. Mayor a 0,5 ha - hasta 1 ha | 19 | 2 % | 14,18 | 0,00 % |
| A3. Mayor a 1 ha - hasta 2,5 ha | 33 | 3 % | 56,37 | 0,00 % |
| A4. Mayor a 2,5 ha - hasta 3 ha | 4 | 0.4 % | 11,04 | 0,00 % |
| 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 % | 559,9 | 0,04 % |
| D1. Mayor a 20 ha - hasta 50 ha | 69 | 7 % | 2.358,2 | 0,20 % |
| D2. Mayor a 50 ha - hasta 100 ha | 52 | 5 % | 3.886,6 | 0,30 % |
| D3. Mayor a 100 ha - hasta 200 ha | 112 | 12 % | 16.452,87 | 1 % |
| E1. Mayor a 200 ha - hasta 500 ha | 153 | 16 % | 50.248,91 | 3 % |
| E2. Mayor a 500 ha - hasta 1000 ha | 123 | 13 % | 91.753,55 | 6 % |
| E3. Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha | 174 | 18 % | 246.509,66 | 17 % |
| E4. Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha | 60 | 6 % | 169.898,53 | 11 % |
| E5. Mayor a 5000 ha - hasta 10000 ha | 13 | 1 % | 82.044,4 | 6 % |
| E6. Mayor a 10000 ha | 9 | 1% | 820.545,35 | 55 % |
| **Total** | **952** | **100 %** | **1.484.700,51** | **100 %** |

*Fuente:* UPRA (2022), IGAC (2019) y ANT (2021), citados 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 Consejos Comunitarios en la región de la Orinoquia

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

Para el departamento de vichada se tiene un área solicitada de 2.664,37 ha que respecto al área departamental corresponde al 0.03 %.

**Tabla 10. Solicitudes de titulación a comunidades negras - tamaño predial**

| Tamaño Predial | N°. Predios | % Predios | Área (ha) predios | % Área (ha) predios |
|---|---|---|---|---|
| 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 1000 ha | 5 | 12 % | 4.271.39 | 32 % |
| E3.Mayor a 1000 ha - hasta 2000 ha | 3 | 7 % | 3.760.61 | 28 % |
| E4.Mayor a 2000 ha - hasta 5000 ha | 1 | 2 % | 2.118.75 | 16 % |
| **Total** | **41** | **100 %** | **13.474.21** | **100 %** |

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

Al considerar la información por municipio se tiene que, en Yopal, del departamento de Casanare, se cuenta con 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.

### *3.2.2.3 Otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad*

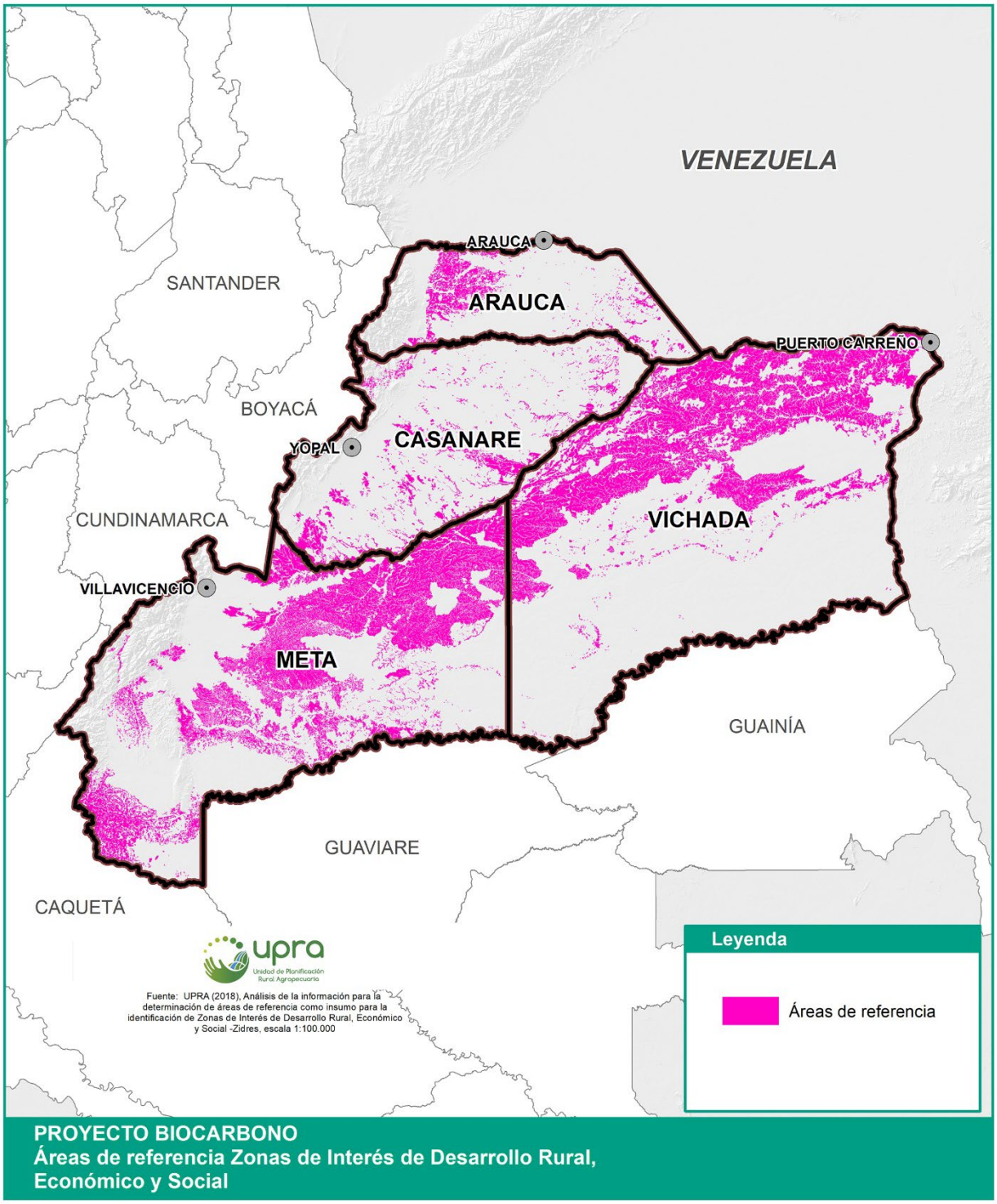
Otro tipo de figuras de OSP que pueden considerarse son las Zonas de Reserva Campesinas (ZRC), las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – Zidres y las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), tipologías que también se encuentran presentes en la región de la Orinoquia y de las que vale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

### *3.2.2.4 Zonas de interés de Desarrollo Rural, Económico y Social – Zidres*

Las Zidres fueron creadas mediante la Ley 1776 de 2016 y definidas 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 Artículo 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.

**Figura 13.** Áreas de referencia Zidres departamento de Vichada




*Fuente:* UPRA (2022), citados en Rey y Rodríguez (2022).

El documento Distribución y tenencia de la región de la Orinoquia 2022 contempla que el departamento con mayor participación en áreas de referencia es Vichada, con el 51 % del área que corresponde al 15 % de los predios con 3.184.

### Tabla 11. Zidres departamento de Vichada

| Depto. | Predios | % Predios | Área predial (ha) | % Área (ha) |
|---|---|---|---|---|
| **Vichada** | 3.184 | 15 % | 2.817.088,65 | 51 % |

*Fuente:* UPRA (2022), citados en Rey y Rodríguez (2022).

### Tabla 12. Zidres a nivel municipal departamento de Vichada

| Depto. | Municipio | Predios | % Predios | Área predial (ha) | % Área (ha) |
|---|---|---|---|---|---|
| **Vichada** | Cumaribo | 436 | 14% | 580.817,2 | 21 % |
| | La primavera | 1330 | 42% | 1.427.568,3 | 51 % |
| | Puerto Carreño | 1216 | 38% | 718.730,3 | 26 % |
| | Santa Rosalía | 202 | 6% | 89.972,9 | 3 % |
| | Cumaribo | 436 | 14% | 580.817,2 | 21 % |

*Fuente:* UPRA (2022), citado en Rey y Rodríguez (2022).

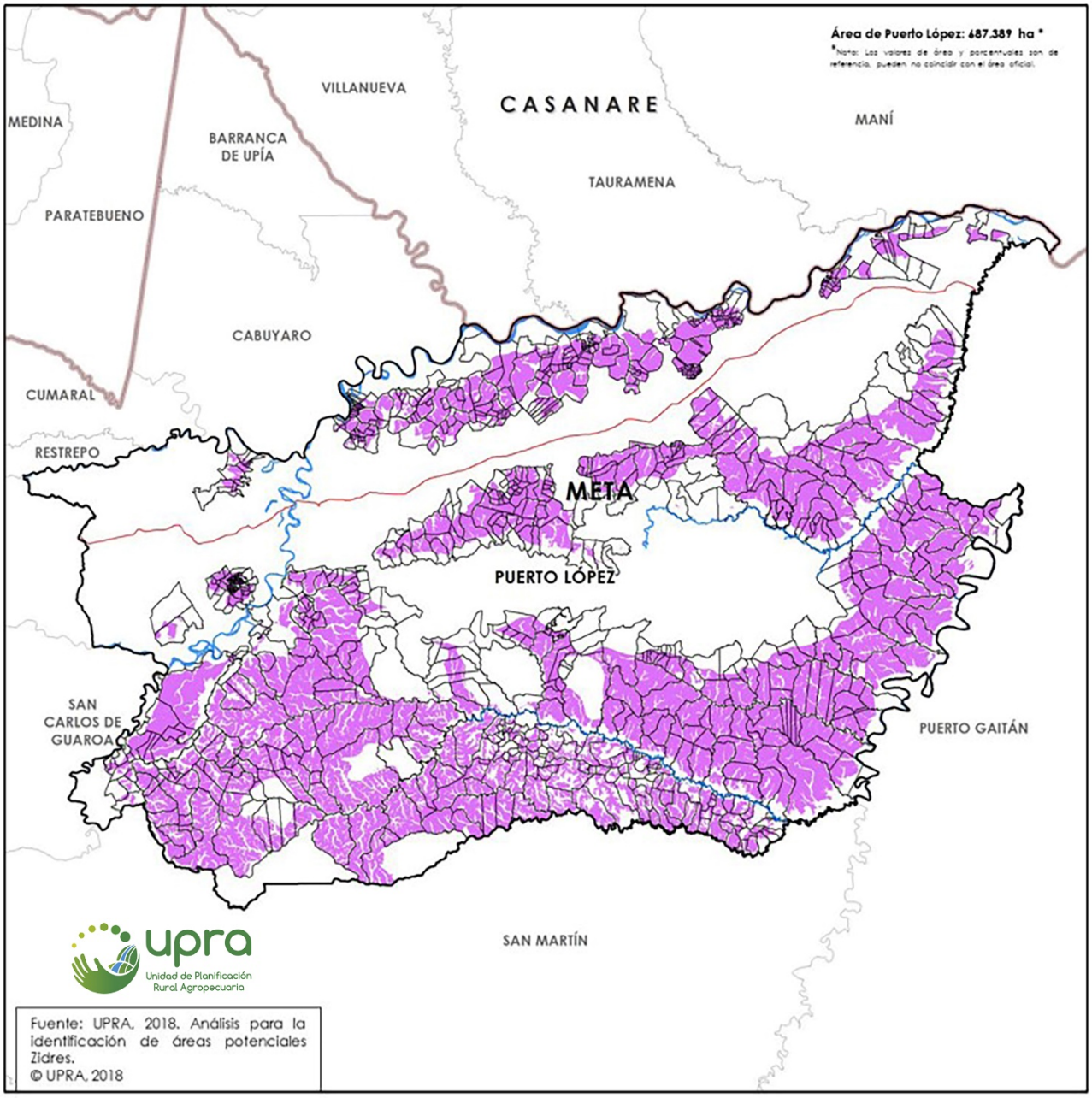
A manera de información, y como referencia, hasta el momento solo en el departamento del Meta se ha constituido una Zidres, esto es en el municipio de Puerto López. El Conpes 3917 de 2018 identificó las siguientes variables potenciales para áreas Zidres:

- Que se encuentren dentro de la Frontera agrícola (FA).
- 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 gestión del riesgo)
- Certificación presencia de comunidades étnicas.
- Demás información que apoye el proceso de identificación.

El documento Distribución y tenencia de la región de la Orinoquia 2022, ha referido:

> "Una vez se obtiene 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":

**Figura 14.** Áreas potenciales para declarar Zidres - Puerto López




*Fuente:* UPRA (2022), citado en Rey y Rodríguez (2022).

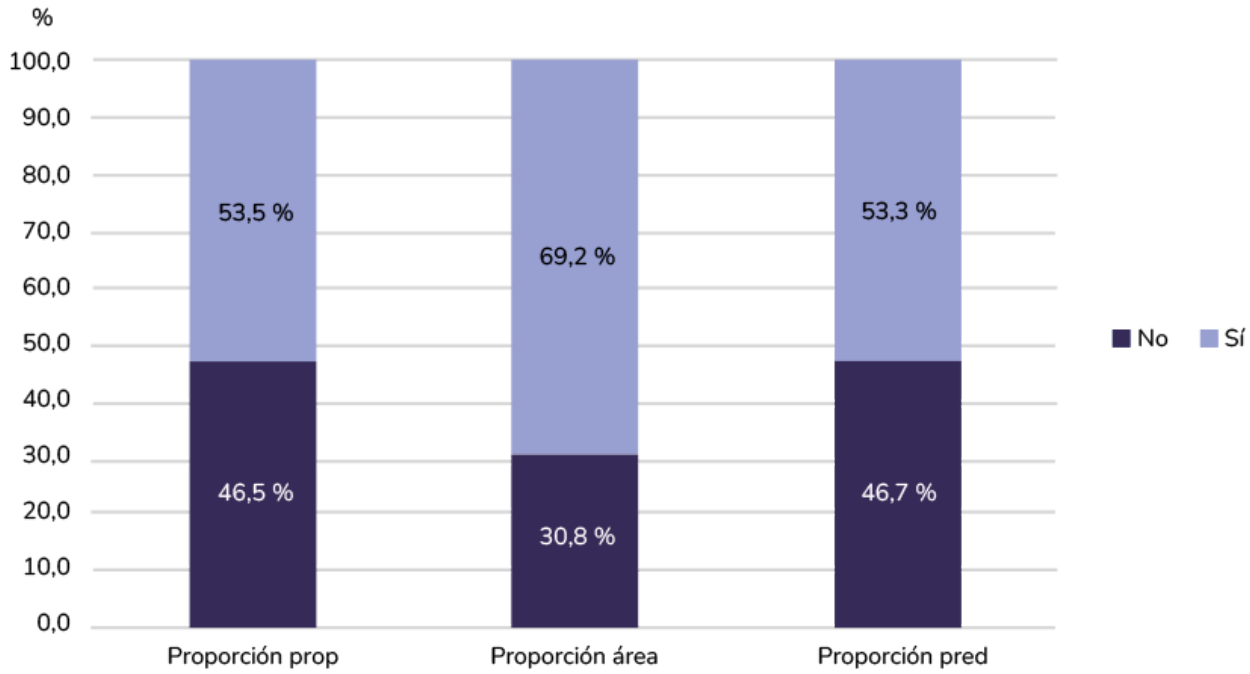
## 3.3 Frontera agrícola

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 (FA), definida por la UPRA (2018) 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".

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), con información de la UPRA.

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

### Tabla 13. Frontera agrícola departamento de Vichada

| Depto. | Bosques naturales y áreas no agropecuarias – área (ha) | Exclusiones legales – área (ha) | Frontera agrícola nacional – área (ha) | Total general – área (ha) |
|---|---|---|---|---|
| Vichada | 4.736.026 | 560.209 | 4.712.522 | 10.008.757 |

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

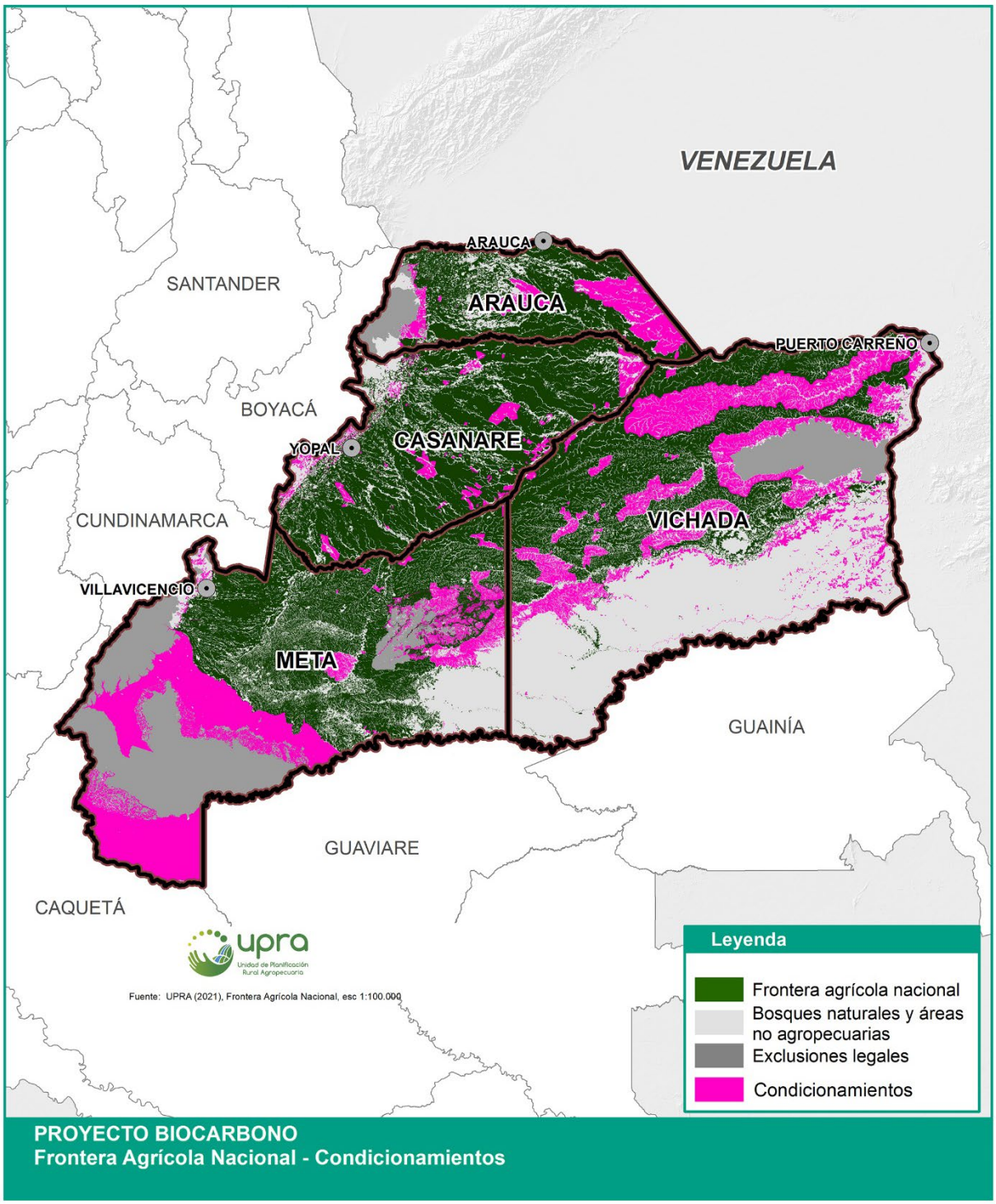
**Figura 16.** Frontera agrícola en la región de la Orinoquia

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

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

Además de los limitantes que se pueden presentar en los predios por fuera de frontera agrícola, dentro de esta, existen 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.

**Figura 17.** Condicionamientos de frontera agrícola en la Orinoquia




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

La zona en color fucsia representa las áreas con condicionamientos de la FA y se observa que en los departamentos de Meta y Vichada existe una significativa cantidad de predios que presentan limitantes; especialmente, en la zona de la Macarena, en el Meta, y regiones de Puerto Carreño y La Primavera, en el Vichada.

Para dimensionar la importancia de los condicionamientos de la FA, 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 Vichada representa alrededor del 41,4 %; asimismo, dentro de los principales condicionantes por departamento, se encuentra que en esta región son los resguardos indígenas, con el 45 % del área condicionada.

### 3.3.1 Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia - departamento de Vichada

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[10] 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.

### 3.3.2 Comportamiento de las variables

De acuerdo con la información analizada, para la región de la Orinoquia se tiene un área predial de alrededor de 21,8 millones de hectáreas, de las cuales; el departamento de Vichada muestra una participación con el 39,1 % del área.

También puede observarse que el departamento, con relación a los propietarios registrados en las bases catastrales, tiene una participación de 9.028 propietarios (equivalente al 2,8 %) del total de la región de la Orinoquia.

[10] 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 éstas y la ausencia de datos compilados en la SNR.

**Tabla 14. Área y propietarios en el departamento de Vichada**

| Depto. | Área predial (ha) | Proporción | Cantidad propietarios | Proporción |
|---|---|---|---|---|
| Vichada | 8.538.906 | 39,1 % | 9.028 | 2,8 % |

*Fuente:* Rey y Rodríguez (2022), con información de la UPRA.

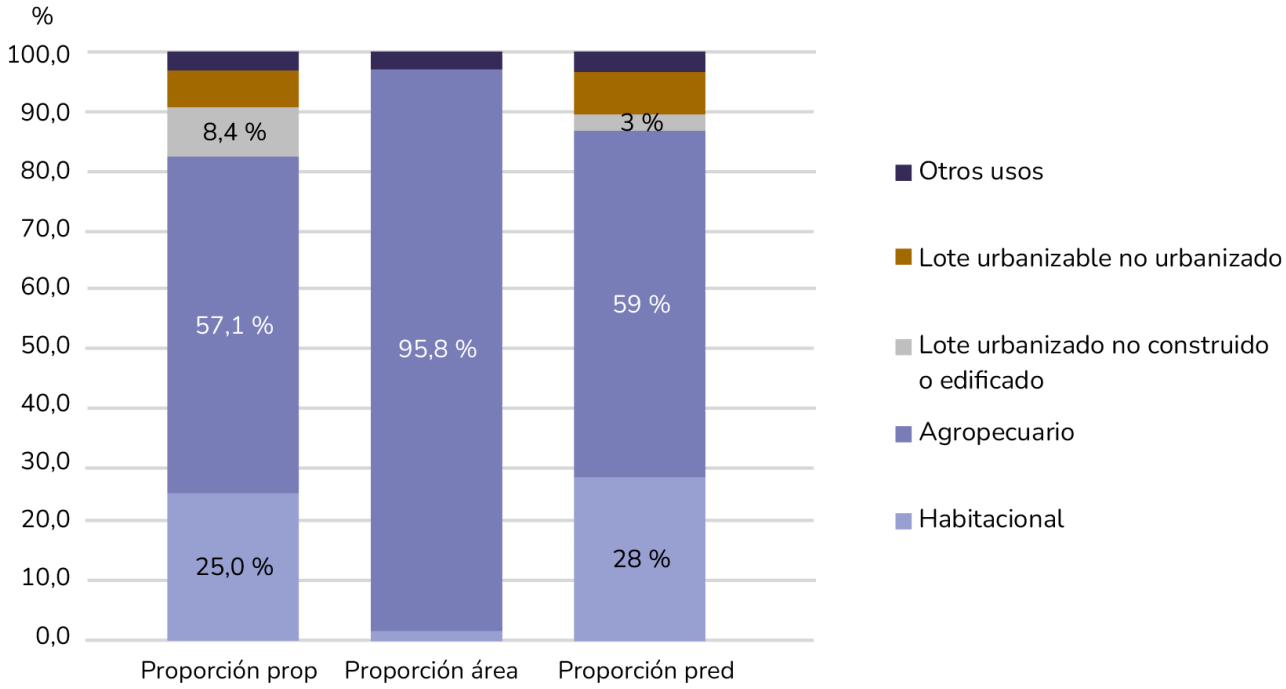
Por otra parte, tomando en cuenta el comportamiento de las variables de la base de datos catastral, se observa en la figura 18, la distribución porcentual de los propietarios (Proporción prop), área (Proporción área) y predios (Proporción pred) con respecto al destino económico[11]. El resultado del 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 de 57,1 %, en tanto que la proporción de predios obtuvo una participación del 59 % del total.

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 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.

[11] 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 y/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 Art. 67 de la Resolución 2555 de 1988 se identifican 11 tipos de destinaciones.

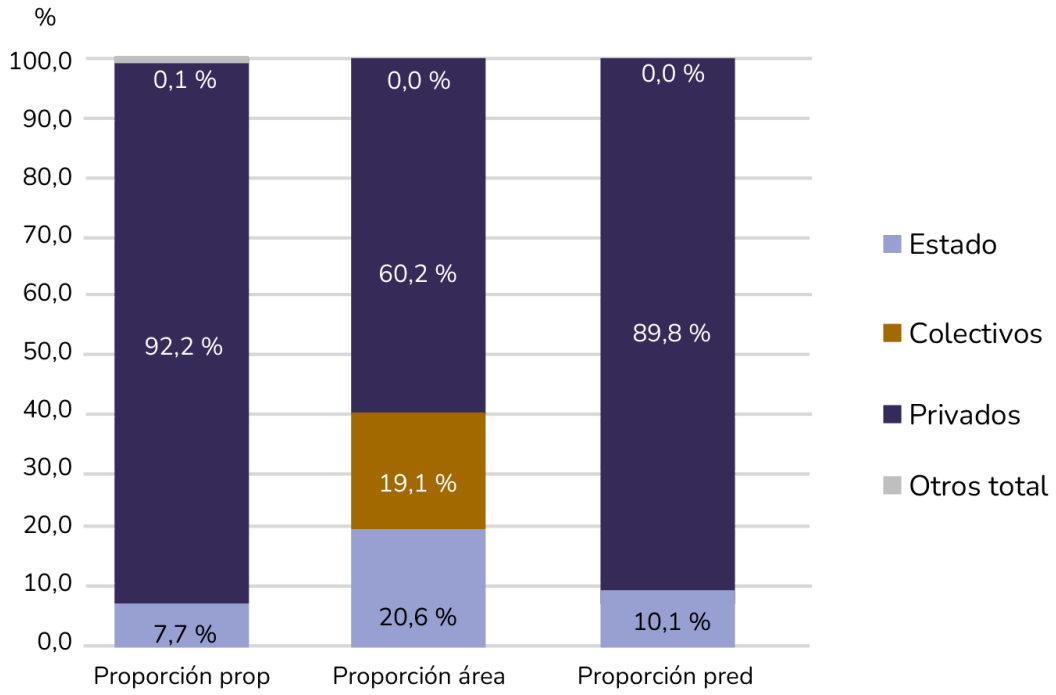
**Figura 18.** Distribución por destino económico en la Orinoquia




*Fuente:* Rey y Rodríguez (2022), con información de la UPRA.

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 un 92 % y 89 % respectivamente, 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 predios por tipo de propietario en la Orinoquia



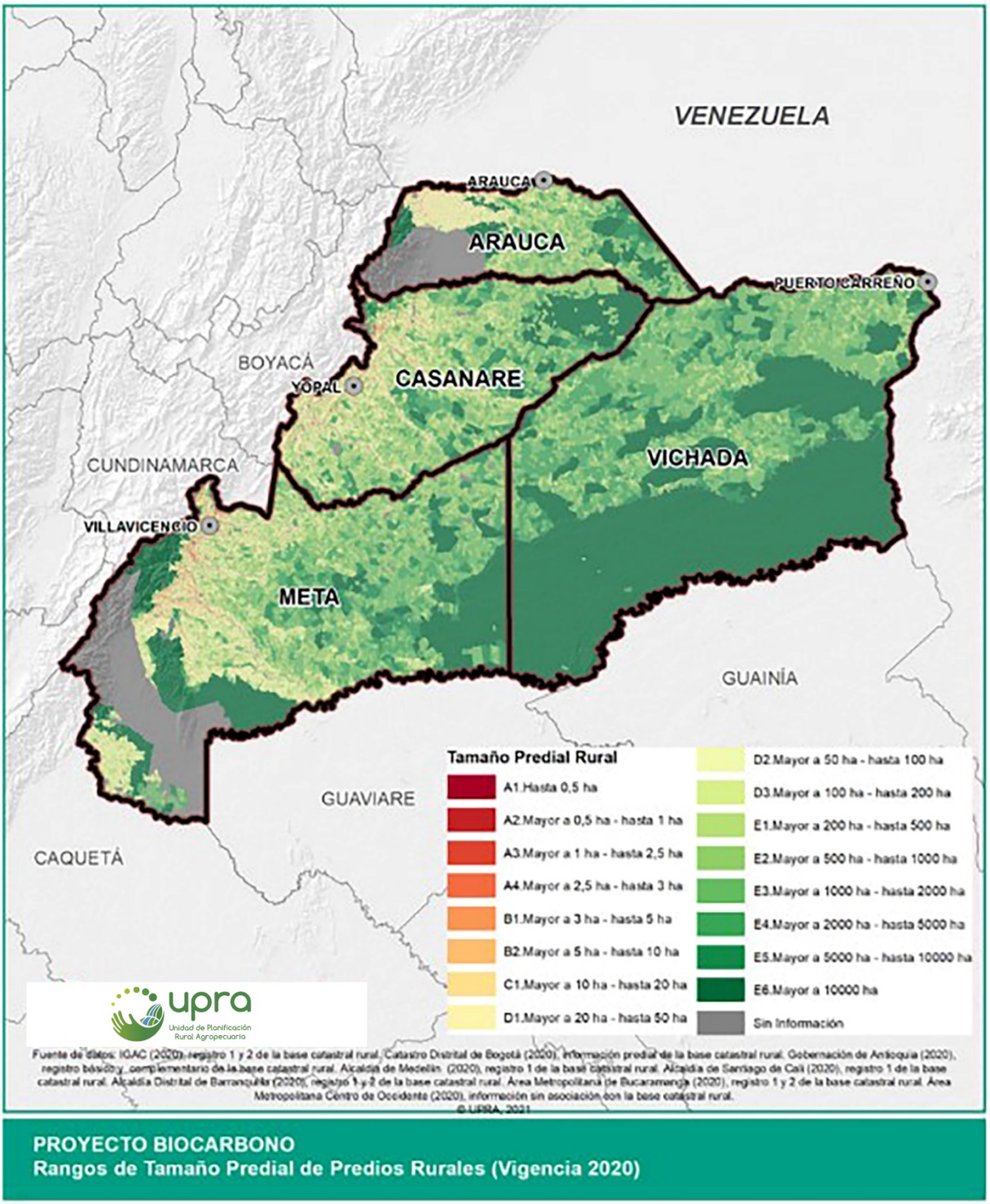

*Fuente:* Rey y Rodríguez (2022), con información de la UPRA.

La tercera variable para considerar en el diagnóstico es la clasificación del tamaño de los predios, derivada del proceso estadístico desarrollado por la UPRA en la que se consolidaron 16 intervalos de tamaño. De esa manera, la figura 22, 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".

Asimismo, 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 111.625 propietarios 23,2 %, se encuentran en predios mayores a 1.000 ha y hasta 2.000 ha. Cabe destacar, sin embargo, que hay 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.

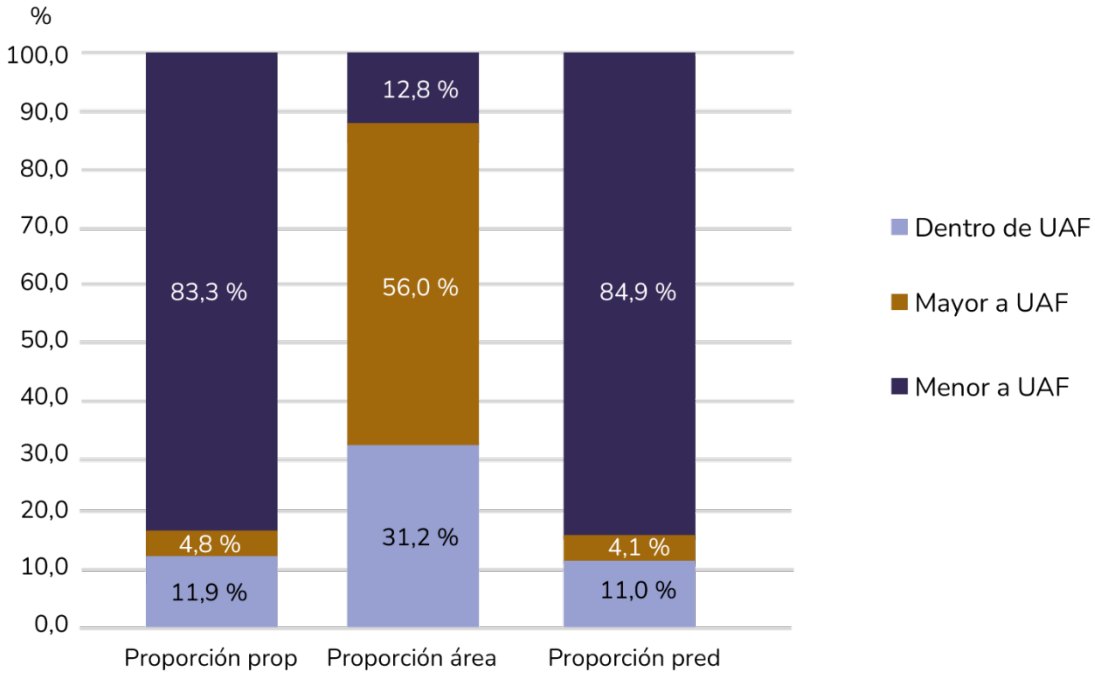
**Figura 20.** Tamaño predial rural en la Orinoquia




*Fuente*: UPRA (2020), citado en Rey y Rodríguez (2022).

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, jueguen un rol fundamental 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), con información de la UPRA.

### 3.3.3 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 Vichada, 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, 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 | MedioTheil | 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), citado en Rey y Rodríguez (2022).

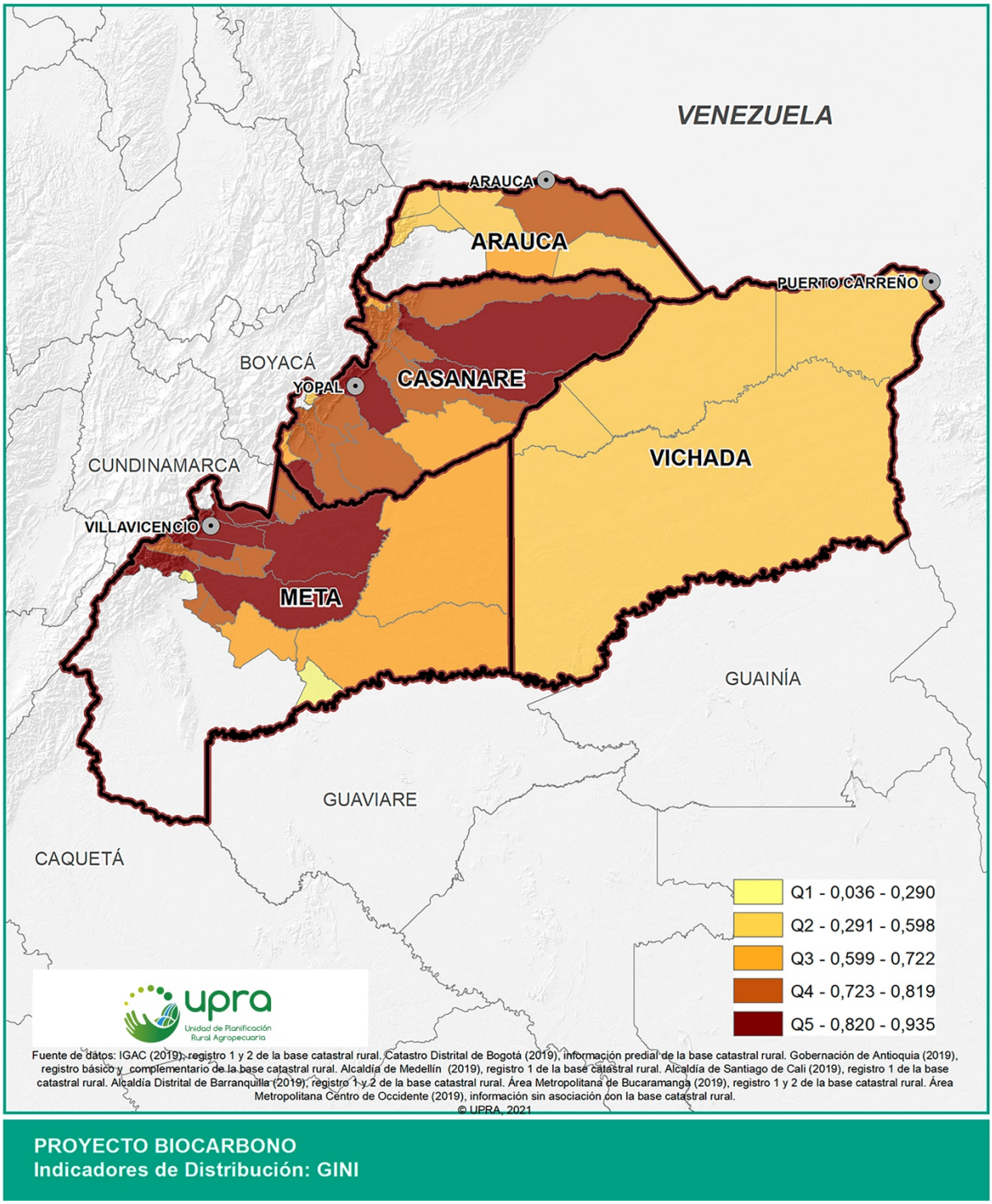
Con relación a lo anterior, en lo que sigue se presentará los índices de Gini, Theil, disparidad inferior y disparidad superior para los departamentos de la región de la Orinoquia, haciendo referencia a algunos municipios en concreto.

### *3.3.3.1 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.

El departamento que presenta una menor desigualdad es el de Vichada, con 0,53, lo cual muestra que en este existe una distribución más proporcional entre propietarios y áreas de terreno, aunque con un valor que todavía es alto, pero que lo ubica en desigualdad media, según los puntos de corte definidos en la clasificación de la UPRA.

**Figura 22.** Índice de Gini por departamento




*Fuente*: Rey y Rodríguez (2022), indicadores suministrados por la UPRA.

Siguiendo los datos de Rey y Rodríguez, (2022) e integrando los intervalos desarrollados por la UPRA, se tiene que, en el extremo superior del rango (más de 100.000) para Vichada, se tiene el 48 % del área 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, el 36 % del área se acumula entre el 25 % de propietarios, lo que se convierte en un indicativo más proporcional en la distribución.

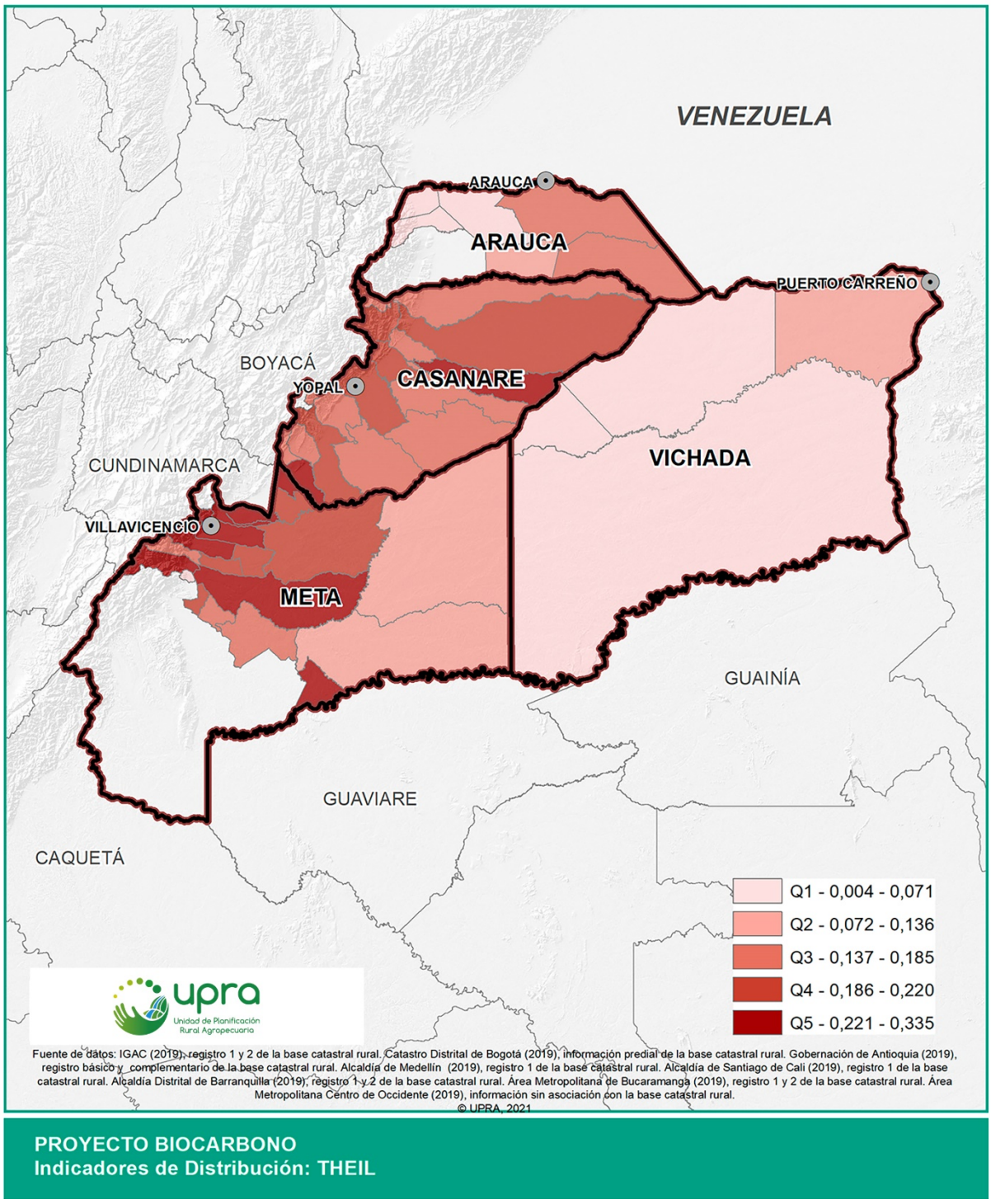
#### *3.3.3.2 Índice de Theil*

El índice de Theil hace referencia a un valor entre 0 y 1, que mide, de acuerdo con la metodología desarrollada por la UPRA, 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.

El comportamiento del índice de Theil en los municipios de Vichada es similar al estimador departamental, con excepción del municipio de Puerto Carreño, con un valor de 0,11, muy superior al estimador de La Primavera (0,06), Santa Rosalía (0,08) y Cumaribo (0,05).

Al igual que en el índice de Gini, en municipio de Puerto Carreño es el que presenta el valor más alto en el departamento, con lo cual es posible identificar que la capital del vichada es el municipio más desigual y de mayor heterogeneidad.

**Figura 23.** Índice de Theil por departamento




*Fuente*: Rey y Rodríguez (2022), indicadores suministrados por la UPRA.

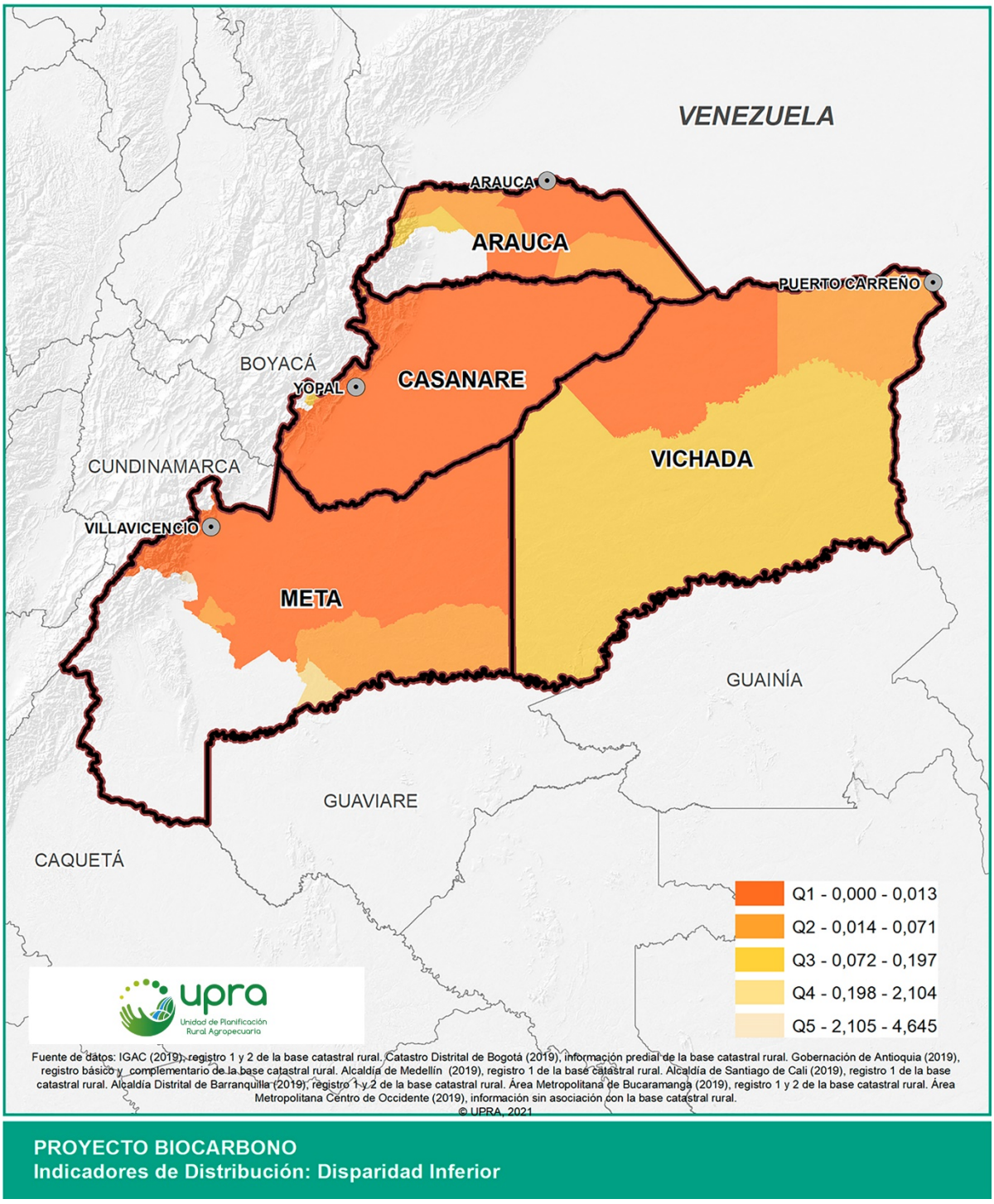
Los resultados gráficos que se presentan en la figura 23 muestran que el departamento del Vichada se caracteriza por una heterogeneidad baja, es decir, el área de los predios es relativamente homogénea, lo cual se justifica en que el departamento tiene principalmente grandes predios, siendo Puerto Carreño el municipio más heterogéneo de Vichada.

#### *3.3.3.3 Índice de disparidad inferior*

De acuerdo con la metodología de la UPRA, 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 a 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.

**Figura 24.** Indicador de disparidad inferior en los departamentos de la Orinoquia




*Fuente:* Rey y Rodríguez (2022), indicadores suministrados por la UPRA.

Al considerar el comportamiento del indicador de disparidad inferior en los municipios de Vichada, se encuentra que el de mayor disparidad corresponde a Puerto Carreño con 0,0004, que es el que termina arrastrando el indicador departamental hacía abajo. Lo anterior se hace más evidente al contrastar con el desempeño de los demás municipios, el cual muestra un resultado menos desigual para La Primavera y Rosalía, con 0,01 y 0,04 respectivamente, pero cuya mayor diferencia se aprecia con el municipio de Cumaribo, que alcanza un indicador de 0,1; es decir, que el área del 10 % de los propietarios en el municipio tienen la décima parte del área que deberían tener para que la distribución fuera igualitaria.

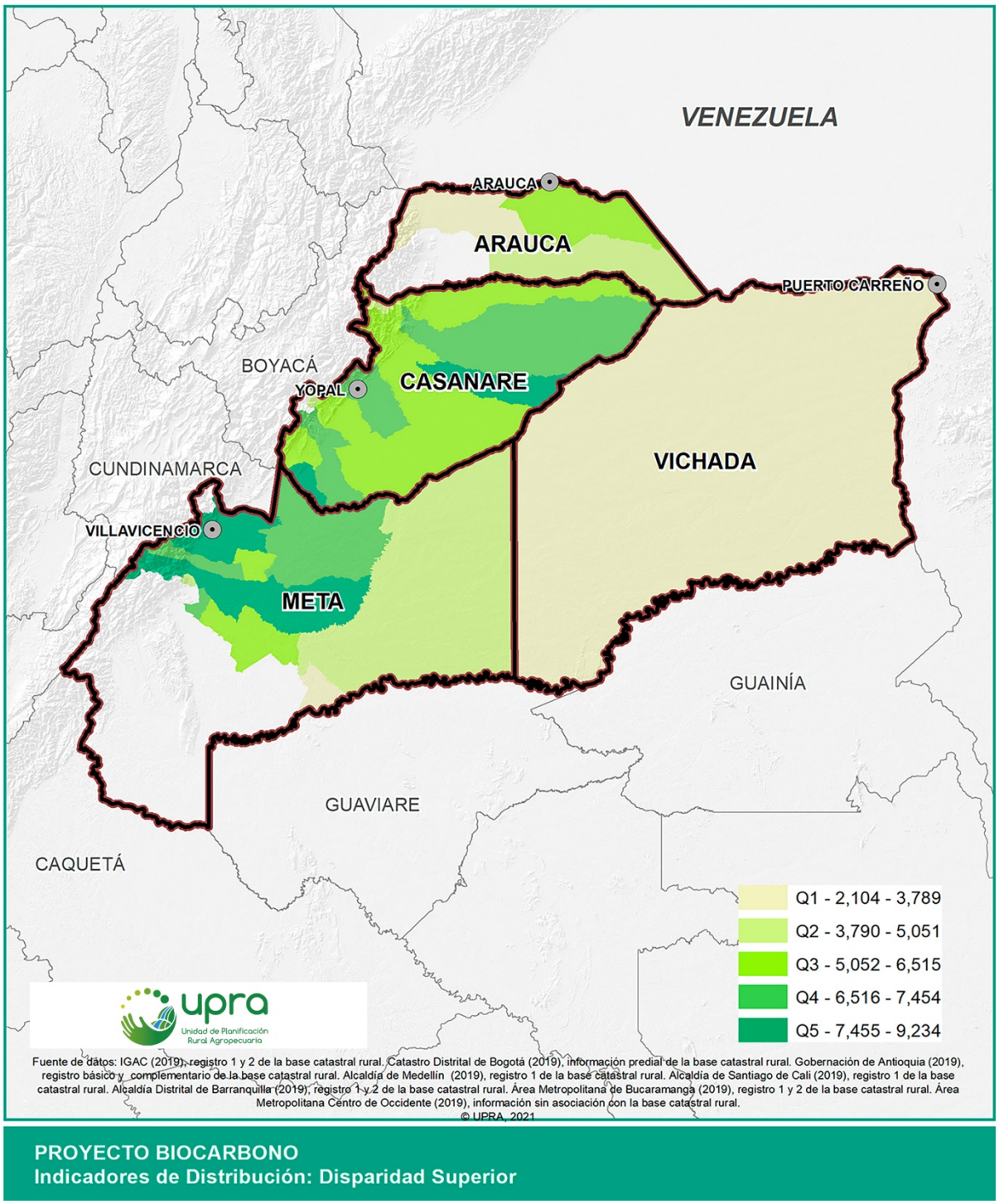
En términos de clasificación todos los municipios, con excepción de Cumaribo, presentan un indicador de disparidad alto. Al respecto, el indicador de Cumaribo se encuentra en el nivel medio.

#### *3.3.3.4 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. Así, 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), indicadores suministrados por la UPRA.

El indicador de disparidad superior en los municipios de Vichada muestra que la distribución menos dispar en el decil superior es en Cumaribo, con 2,83, en tanto que el de mayor disparidad es Puerto Carreño, con 3,7, quedando en el medio los municipios de La Primavera (3,13) y Santa Rosalía (3,04). Estos indicadores demuestran que la disparidad superior en todos los municipios está en la categoría de medio, de acuerdo con los límites definidos por la UPRA.

En términos generales, el resultado del indicador en el departamento es relativamente homogéneo entre municipios; con lo cual, se puede concluir que, en el segmento de grandes empresarios, aunque no es igual a 1, pueden clasificarse como de una concentración menor en comparación con los demás departamentos. Este es un efecto contrario al resultado para el indicador de disparidad inferior, donde los pequeños propietarios poseían porciones muy pequeñas de terreno. Asimismo, el resultado de disparidad superior puede ser causado por las condiciones de propiedad en Vichada, que se caracteriza por predios con grandes áreas.

## 3.4 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[12].

A continuación, se describen las oficinas de instrumentos públicos presentes en el departamento de Vichada.

**Tabla 16. Oficinas de Instrumentos Públicos departamento de Vichada**

| Depto. | ORIP |
|---|---|
| Vichada | Puerto Carreño |

*Fuente:* UPRA (2022) y SNR, citado en Rey y Rodríguez (2022).

[12] Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014.

**Figura 26.** Jurisdicción ORIP - Orinoquia

*Fuente:* UPRA y SNR (2022), citado en Rey y Rodríguez (2022).

### 3.4.1 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 2 % corresponden al departamento de Vichada.

**Tabla 17. Total actos registrales 2015-2019**

| Depto. | Total Actos jurídicos | % Actos jurídicos | Predios Catastro | % Actos vs predios Catastro |
|---|---|---|---|---|
| Vichada | 1.542 | 2 % | 7.929 | 19 % |

*Fuente:* UPRA y SNR (2022), citados en Rey y Rodríguez (2022).

Solo de referencia, al verificar los actos jurídicos frente a los predios rurales de catastro, se observa que aproximadamente[13] el 19 % de los predios de la región cuentan con actos jurídicos registrales.

### 3.4.2 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, encontrándose directamente relacionado con el desarrollo municipal, la UPRA ha desarrollado un índice o indicador de gestión de recaudo, clasificado de la siguiente manera:

[13] Es de referencia, teniendo en cuenta que es posible que un mismo predio puede tener más de un acto de naturaleza jurídica registrado.

**Tabla 18. Clasificación de los índices de gestión del impuesto predial unificado rural, 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:* Rey y Rodríguez (2022).

Para el cálculo del IGT IPUR se requieren dos parámetros o insumos, los cuales se trasladan a índices para realizar la agregación:

- Datos de recaudo reportados por los municipios al Ministerio de Hacienda y Contaduría General de la Nación en el CHIP-FUT[14]. 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 Vichada el último departamento de la región que más municipios reporta con el 25 %.

[14] 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 y consolidador de Hacienda e información Pública (CHIP): sistema de información del MHCP 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.

**Tabla 19. Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del índice de gestión total del impuesto predial unificado rural – IGT IPUR**

| Depto. | Municipios con información en CHIP-FUT | Total municipios departamento | % Municipios con información en CHIP-FUT |
|---|---|---|---|
| Vichada | 1 | 4 | 25 % |

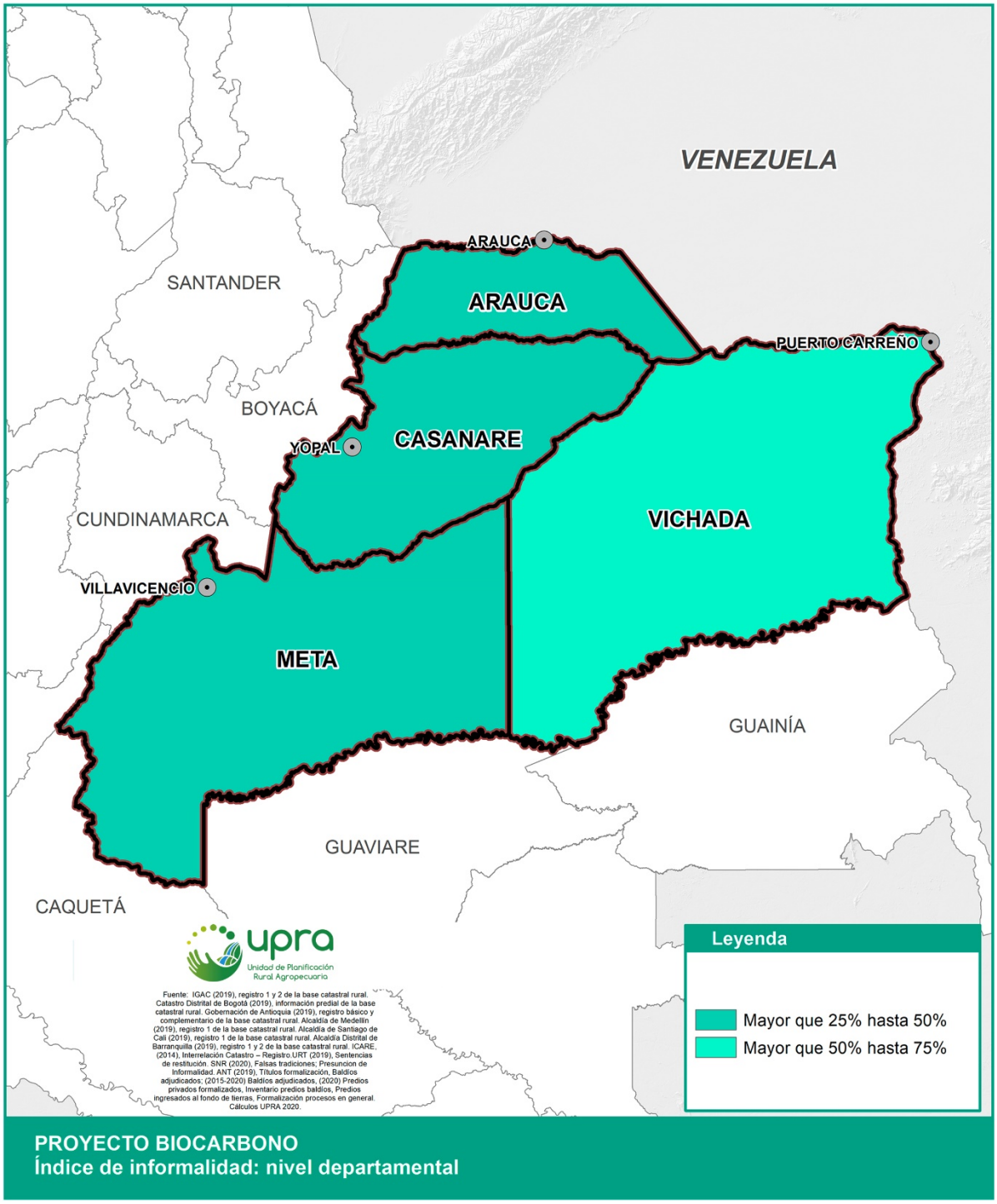
*Fuente:* CHIP-FUT 2019 en Rey y Rodríguez (2022).

## 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 principal restricción es que se encuentra desactualizada. A pesar de ese limitante, el indicador de informalidad es un estimador fuerte si se tienen en cuenta los criterios establecidos para su cálculo, dentro de los cuales, además de la información catastral, se encuentra 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 - nivel departamental Orinoquia




*Fuente:* Rey y Rodríguez (2022), con información de UPRA (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 indica que cumplen con al menos uno de los criterios establecidos para su identificación.

A nivel departamental, se encuentra Vichada es el que mayor presunción de informalidad presenta, estando en el rango de 50 % al 75 %, es decir, que presenta mayor índice de informalidad con el 66,84 % de los predios en esta condición, lo cuales ocupan un poco más de 3 millones de ha.

Ahora bien, teniendo en cuenta la cantidad de predios presuntamente informales en la región (5.300 predios), se resalta que el departamento aporta el 5 % de los mismos, los cuales suman en total un área de 3.006.974 ha, tal como se aprecia en la siguiente tabla:

**Tabla 20. Caracterización de la Informalidad en los departamentos de la Orinoquia – departamento de Vichada**

| Depto. | Total Predios | Área Predios (ha) | Predios Informales | Área Predios Informales (ha) | Índice de Informalidad | Participación en la Región |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Vichada | 7.929 | 8.538.906 | 5.300 | 3.006.974 | **66,84 %** | 5 % |

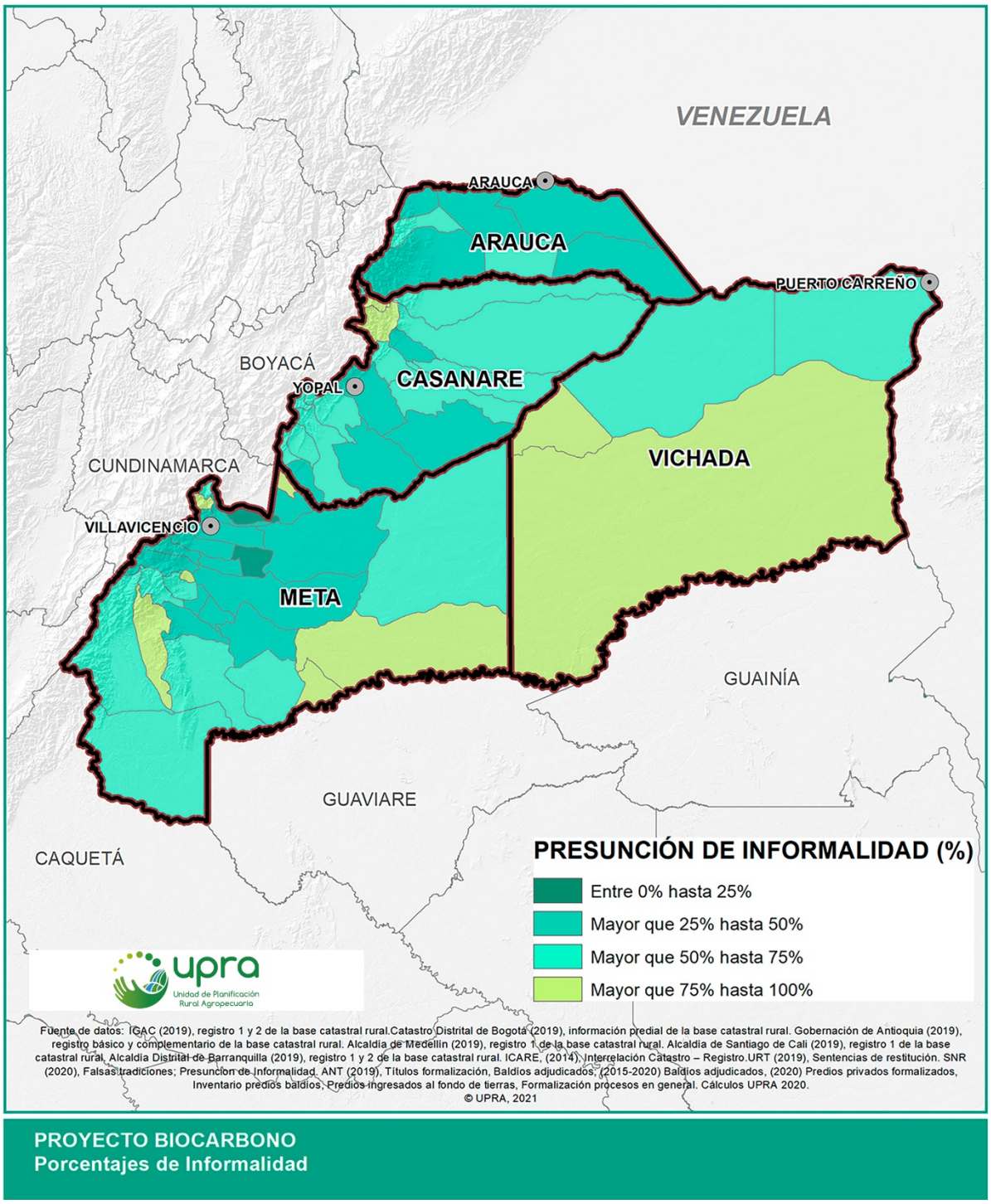
*Fuente:* UPRA (2020) e IGAC (2019) citados en rey y Rodríguez (2022).

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 cuatro rangos de informalidad, así:

- Entre el 0 % hasta 25 %: no se encuentran municipios del departamento.
- Mayor que 25 % hasta el 50 %: no se encuentran municipios del departamento.
- Mayor que 50 % hasta el 75 %: En este rango se encuentran 2 municipios del departamento de Vichada.
- Mayor que 75 % hasta el 100 %: En este rango se encuentran 2 municipios del departamento de Vichada.

En la figura 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 - nivel municipal Orinoquia



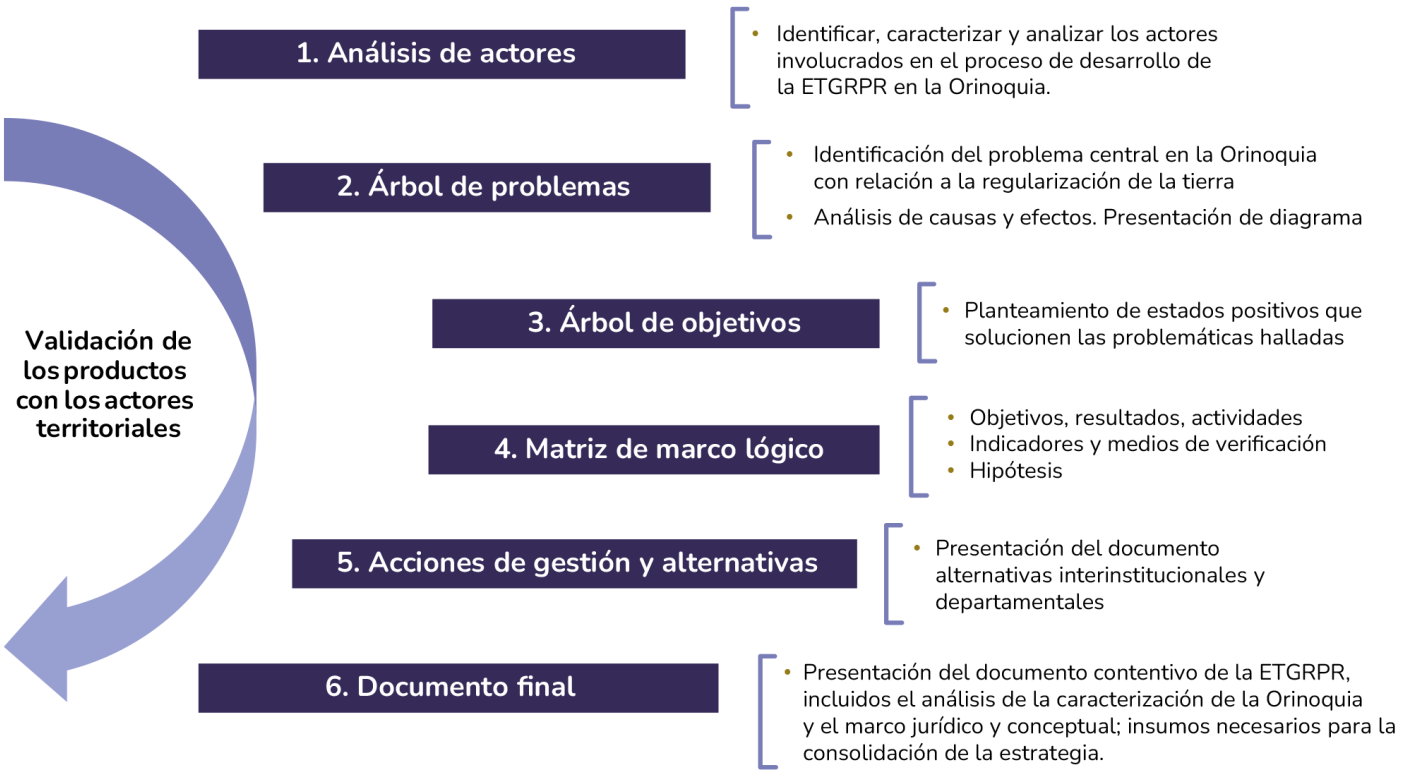

*Fuente*: UPRA (2022 y 2019), citados en Rey y Rodríguez (2022).

# 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 elementos principales. Por una parte, en el contenido de la estrategia para el departamento del Huila (UPRA, 2020a) y, por otra, en la Metodología del Marco Lógico (MML). 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 integra los componentes, propósito, fines, resultados esperados, actividades, indicadores e hipótesis. Como resultado de este proceso se plantearon 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.

## 4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR- departamento de Vichada

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 mediante una lluvia de ideas se establecieron algunos lineamientos y criterios técnicos 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 rol dentro de la ETGRPR para la región de la Orinoquia.

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 departamentales para el departamento de Vichada.

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 acápites 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:

a) **Agentes públicos:** son actores de carácter público los organismos, 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.

b) **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.

c) **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.

d) **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.

e) **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, 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 posibles 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.

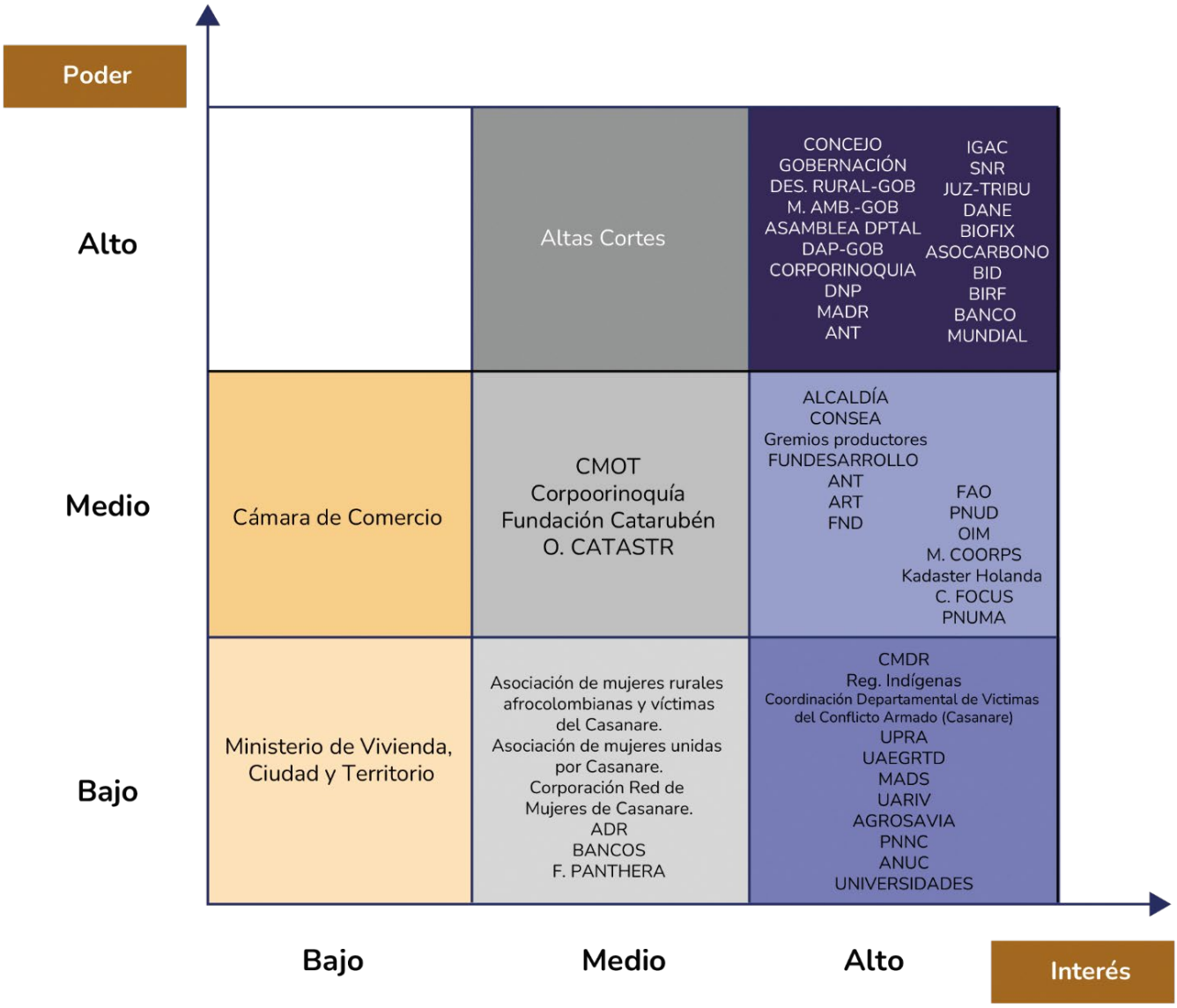
- Actores con medio poder y alto interés en la ETGRPR.
- Actores con medio poder y medio interés en la ETGRPR.
- Actores con medio poder y bajo interés en la ETGRPR.

- 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 de la UPRA, desarrollado en la ETGRPR para el departamento del Huila, 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 Vichada

**Figura 30.** Calificación de actores departamento de Vichada




*Fuente:* Elaboración propia de los autores.

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 destacar aquellas instituciones que destacan por el alto poder y alto interés (AA) que pueden tener 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 de Vichada 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. Atención particular merece el papel de la rama jurisdiccional como actor decisivo en los procesos de formalización (particularmente 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 BID y el BIRF.

Por otra parte, dentro de los actores que presentan medio poder y alto interés (MA), se encuentran varios organismos internacionales como FAO, PNUD, OIM, M. COORPS e incluso algunas como 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.

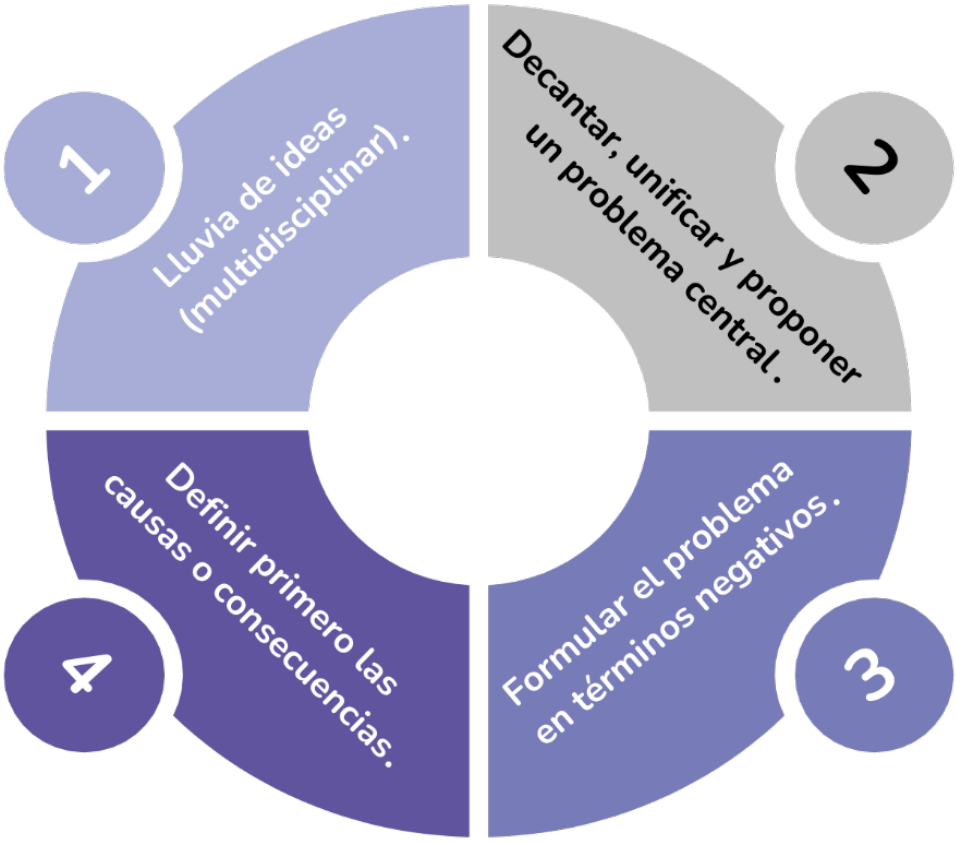
Finalmente, el análisis de actores permite establecer la piedra angular del proceso de marco lógico, pues, a partir del reconocimiento de las organizaciones interesadas, se deriva la presentación de talleres de árbol de problemas y, por extensión, de las variables a considerar para la elaboración del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

## 4.2 Árbol de problemas de la región Orinoquia - departamento de Vichada

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 comporte 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.

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, 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, se desarrolló durante los meses de abril y mayo de 2022, los talleres participativos 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 fue identificar de manera participativa, las principales problemáticas relacionadas con la regularización en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia. Específicamente el 6 de mayo se llevó a cabo el taller virtual en el departamento de Vichada. (UPRA, 2020b)

Con base en las 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.

### 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, cómo problemática central para la región Orinoquia, 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 de hectáreas) se encuentra en condición de presunta informalidad. Según los datos del diagnóstico, el departamento del Meta evidencia porcentajes entre el 25 % y 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 estimativos. Dicho esto, para la formulación de las causas y consecuencias se tomaron como referencia cinco factores, a saber: a) dimensión institucional; b) dimensión de articulación de actores; c) dimensión de gestión; d) dimensión político-social 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. El segundo elemento 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 su parte, 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 Vichada*

El departamento de Vichada presenta una característica diferencial con relación al Meta, Casanare y Arauca. No solo en términos administrativos, pues Vichada cuenta con solo cuatro municipios (Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía), sino por los índices de presunta informalidad. Mientras los otros tres territorios ostentan rangos de presunta informalidad entre 25 % y 50 %, Vichada se ubica en el rango de 50 % a 75 %. Dicho de otro modo, de los 7.929 predios del territorio (que equivalen a 8.538.906

hectáreas), 5.300 (3.006.974 hectáreas) se encuentran en presunta informalidad. (Rey y Rodríguez, 2022). Aunque es oportuno destacar que la participación en la informalidad de los predios del Vichada es de solo el 5 % con respecto a la región en su conjunto.

En cuanto a la distribución del tamaño de los predios, se puede observar que 861 predios rurales (15 % del total de los predios) son de tamaño menor a 1 hectárea y suman todas 186 hectáreas; mientras que 49 predios de más de 10.000 hectáreas suman 4.112.904, es decir, corresponden a casi el 40 % del territorio del Vichada (UPRA, 2019).También debe destacarse que el departamento de Vichada es el segundo departamento más grande en extensión de tierra de Colombia, con una ubicación geográfica privilegiada y una topografía principalmente plana, que le otorga ventajas comparativas para el desarrollo de actividades productivas a gran escala. Por esto mismo:

> La agricultura en general del departamento presenta unas características propias, con medianas variaciones en las diferentes subregiones ubicadas a lo largo del departamento, midiendo comportamiento agropecuario en general gira en torno al establecimiento de cultivos de subsistencia en pequeñas áreas, las cuales se ubican en zonas aledañas a las vegas de los ríos y en matas de monte o conucos. (Asamblea Departamental de Vichada, 2020, p.144)

En cuanto a las figuras de ordenamiento ambiental, cabe destacar que en el departamento del Vichada un 6% del territorio es área de PNN El Tuparro y, además, se identifica un 9 % de área de humedal; y como áreas estratégicas para la conservación de aves se encontró un 6 %. Con respecto al ordenamiento étnico, se ha podido identificar que del territorio departamental hay 43 resguardos indígenas; es decir, un 38 % del área departamental. (Asamblea Departamental de Vichada, 2020)

Ahora bien, dentro del acápite de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contenido en el PDD “Trabajo para todo el Vichada” 2020-2023, se sostiene que:

> El 55 % del territorio del Vichada no tiene restricciones para la formalización de la tierra, lo que corresponde a más de cinco millones de hectáreas, área que es potencial para priorizar procesos de formalización. Asimismo, cerca del 21 % (2.112.550 ha) de estas áreas, son predios presuntamente baldíos.
>
> A nivel de presencia institucional para el ordenamiento social de la propiedad es importante mencionar que el departamento no cuenta en ninguno de sus municipios con sede de catastro. Puerto Carreño tiene una oficina de registro y una notaría. Tres de los cuatro municipios del departamento presenta índices de informalidad en la propiedad de la tierra de 50 % - 75 % y solo el municipio de La Primavera entre el 25 % - 50 %. (Asamblea Departamental de Vichada, 2020, p.152)

Lo anterior indica que Vichada es un territorio potencialmente apto para los procesos de formalización. No obstante, se presenta los mismos inconvenientes observados en los otros departamentos, particularmente una debilidad en términos institucionales, operativos y de gestión que dificultan el normal desarrollo de la regularización, aunque en el Vichada, a causa de su amplia extensión territorial (105.947 $km^2$), son mucho más visibles y complejos.

Por otra parte, y con relación a la cobertura del territorio, se tiene que el departamento cuenta con un área agropecuaria de 5.144.540 hectáreas; esto es, el 51, 3 % del área total departamental. Las zonas restantes están compuestas de bosques naturales (46,5 %), áreas en otros usos y coberturas de la tierra (2,2 %) y áreas no agropecuarias (Asamblea Departamental de Vichada, 2020, p.143). En consonancia con lo anterior debe resaltarse, siguiendo lo consignado en el PDD (2020, p.144), que, en Vichada existe una estructura agropecuaria organizada en torno a cultivos de subsistencia en pequeñas áreas, es decir, por una agricultura familiar, donde más del 80 % de lo producido se destina a autoconsumo.

De manera similar, como en los otros departamentos, Vichada ha experimentado episodios de violencia y desplazamiento de su población (variable sociopolítica). Primero, objeto de empresarios, luego de esmeralderos y narcotraficantes y, más recientemente, de grupos guerrilleros y paramilitares. Vichada ha sido un escenario de disputa permanente. Entre otros acontecimientos, podría mencionarse la masacre perpetuada en mayo de 1999 por grupos paramilitares en el caserío San Teodoro, perteneciente al municipio La Primavera. Según el registro de la Unidad de Víctimas, de 146 personas que tuvieron que dejar sus tierras en el Vichada en 1997, se pasó a 275 en 1999 y la cifra continuó subiendo hasta 1193 personas en 2002. Los asesinatos selectivos continuaron en San Teodoro. Casi un año después de la masacre, un habitante de la zona fue asesinado y decapitado en frente de los pocos pobladores que se habían atrevido a regresar (Rutas del conflicto, 2016). Esta y otras masacres ocasionaron que los procesos de desplazamiento agudizaran la pobreza por despojo, la usurpación y apropiación irregular de la tierra a manos de grupos armados.

Sumado a lo anterior, el aumento súbito de los cultivos de coca cambió radicalmente el entorno, pues según el documento “Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Vichada”**,** la llegada de la coca incrementó la presencia de la guerrilla de las FARC en la zona. El Secretariado de este grupo armado creó el “Frente 16” a principios de los años 90, en el sur del departamento. A medida que los cultivos avanzaban hacia el norte, también llegaban los guerrilleros cobrando una “vacuna” a la siembra y producción de cocaína. (UNODC, 2013)

Finalmente, para mencionar otro factor dentro de las causas de la presunta informalidad de la tierra en la región Orinoquia, se tiene la carencia de acciones coordinadas entre las distintas instituciones que intervienen en los procesos de regularización de la tierra rural. En tal sentido, existe un problema agudo relacionado entre las bases de catastro y registro por los siguientes factores: a) deficiencia en el intercambio y conectividad de la información; b) falta de unificación de la información; c) fallas en el mantenimiento de la información y d) problemas en el acceso a la información (UPRA, 2020a, p.148). Además, debe considerarse problemas como el evidenciado en Vichada con relación a los procesos de formalización adelantados por las antiguas Incora e Incoder que no siguieron la ruta o que encontraron ciertas trabas con la ANT, justamente por el problema de desarticulación.

## 4.3 Árbol de objetivos de la región Orinoquia - departamento de Vichada

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, aquello que se identificaba como las causas que daban origen al problema, se modifican en 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, generando 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.

### 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 33, en consecuencia, la lectura del árbol se realiza de manera vertical (de abajo hacia arriba), respondiendo a los siguientes factores:

**a) 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.

**b) 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.

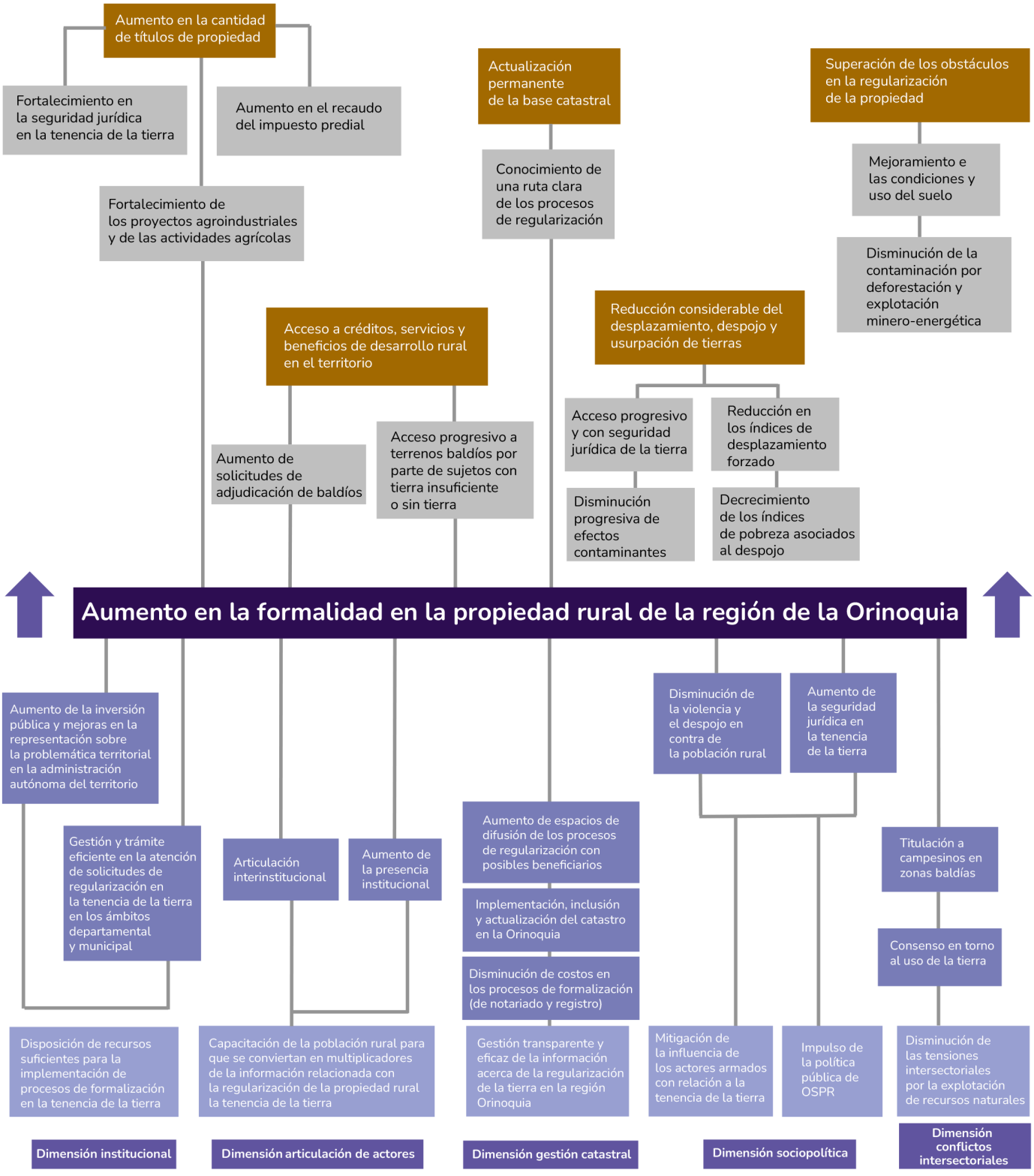
**c) Dimensión de gestión:** relacionada con aquellas dificultades propias de la desactualización catastral, así como dilemas en la ruta que deben seguir los interesados en los procesos de regularización. Este factor busca, entonces, proponer medios y alternativas para solventar y mejorar los procesos de gestión institucional.

**d) 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.

**e) 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.

### 4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos

#### *4.3.2.1 Dimensión institucional: en búsqueda de los recursos*

| Causa | Medio |
|---|---|
| *Recursos limitados para la implementación de procesos de formalización en la tenencia de la tierra.* | Disposición de recursos suficientes para la implementación de procesos de formalización en la tenencia de la tierra. |

Uno de los obstáculos recurrentes mencionados dentro de los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, se relacionan 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 PDD y PDM 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[15]. 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.

[15] 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.

**Sub-causas → Medios**

*(I) Falta de inversión pública y precaria representatividad sobre la problemática territorial en la administración autónoma del territorio.*

Aumento de la inversión pública y mejoras en la representación sobre la problemática territorial en la administración autónoma del territorio.

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 a 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.

*(II) Problemas en la gestión departamental y municipal para atender las demandas de regularización en la tenencia de la tierra.*

Gestión y trámite eficiente en la atención de solicitudes de regularización en la tenencia de la tierra, en los ámbitos departamental y municipal.

Uno de los elementos transversales a lo largo del análisis se relaciona con los problemas de una gestión eficiente en los procesos que deben surtirse para culminar con la formalización de la tierra. Así pues, “los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización” (Duica, 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 “notarías u oficinas de registros móviles” y en trámites con un diseño más eficiente.

| Efecto | Fin |
|---|---|
| *Ausencia o baja cantidad de títulos de propiedad.* | Aumento en la cantidad de títulos de propiedad. |

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 Vichada corresponden a (5.300), (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.

| Sub-efectos | Fines |
|---|---|
| *(I) Inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra.* | Fortalecimiento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. |

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.

*(II) Recaudo limitado del impuesto predial.*

Aumento en el recaudo del impuesto predial.

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 y Noriega, (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.

*(III) Afectación en los proyectos agroindustriales o actividades agrícolas de la región.*

Fortalecimiento de los proyectos agroindustriales y de las actividades agrícolas de la región

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[16]. De todo ello se deriva que la

[16] 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.

titulación contribuye también al fortalecimiento de proyectos productivos en el campo que beneficiaría a productores, propietarios y otros sectores involucrados.

#### *4.3.2.2 Dimensión articulación de actores: acciones coordinadas en el territorio*

| Causa | Medios |
|---|---|
| *Falta de conocimiento por parte de la población rural que se encuentra en situación de informalidad, sobre las acciones y procedimientos de la formalización en la tenencia de la tierra.* | Capacitación de la población para que se conviertan en multiplicadores de la información relacionada con la regularización de la propiedad rural y la tenencia de la tierra. |

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 carta venta 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 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 al 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.

**Sub-causas → Medios**

*(I) Carencia de acciones coordinadas entre las instituciones que intervienen en los procesos de regularización de la propiedad rural y (II) Baja presencia institucional que contribuya a los procesos de regularización de la propiedad rural.*

(I) Articulación interinstitucional y (II) presencia institucional

Respecto a las problemáticas asociadas con las instituciones, la información de carácter primario recolectada durante el taller virtual desarrollado en Vichada, apunta como fuente generadora de problemáticas en el departamento, la falta de presencia y acción de la ANT, 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 Vichada a convertirse en un territorio de propietarios.

Por otro lado, en relación con la presencia institucional, en el mismo taller desarrollado en Vichada, se destaca la inexistencia de una oficina de la ANT en el departamento, 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 de las competencias y facultades de las entidades asociadas a procesos de regularización de la propiedad rural.

**Efectos → Fines**

*La población no tiene la oportunidad de acceder a créditos, servicios y beneficios sobre la propiedad rural.*

Acceso a créditos, servicios y beneficios de desarrollo rural en el territorio

Uno de los factores propios de la informalidad en la tenencia de la tierra es el impedimento que las personas con situaciones jurídicamente imperfectas tienen, en relación con los

predios rurales, para acceder a líneas de créditos bancarios, e proyectos o subsidios con la 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.

**Sub-efectos** → **Fines**

*(I) Apropiación ilegal intensiva de los terrenos baldíos y (II) 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", publicado por la Contraloría General de la República en 2012 se refiere:

> Así, 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.

Con base a 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 respuesta a las solicitudes de procesos de formalización fue un tema recurrente entre los participantes de los talleres desarrollados, en esa oportunidad se hizo especial énfasis a 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, si se evidencia que es el proceso en el que la comunidad devela mayor interés.

#### *4.3.2.3 Dimensión de gestión: la información como herramienta de transformación*

| Causa | Medio |
|---|---|
| *Dificultades relacionadas con la gestión de información acerca de la regularización en la región Orinoquia.* | Gestión transparente y eficaz de la información acerca de la regularización de la tierra en la región Orinoquia. |

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.

| Sub-causas | Medios |
|---|---|
| *(I) Altos costos en los procesos de formalización (de notariado y registro).* | Disminución de costos en los procesos de formalización (de notariado y registro). |

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)

Aunque se puede ver que, desde el gobierno, se ha detectado este problema y, por ende, se han impulsado iniciativas de crédito para personas que están buscando realizar estos procesos de formalización ya que, desde Finagro, se creó una nueva línea de préstamo para formalización de pequeños y medianos productores. Esta decisión 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, 5,7 % la tiene actualizada, 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 (Conpes 3958, 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 Vichada la cantidad de predios rurales inscritos catastralmente corresponde a: 7.929, 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 (Conpes 3958, 2019) y problemas asociados con situaciones de orden público ya que no en pocas ocasiones, las comisiones de catastro no han podido entrar a diferentes territorios por la presencia de grupos armados y/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, estos, por su complejidad, pueden resultar intimidantes por la cantidad de información que contiene 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 permiten que se dé una difusión clara y oportuna. Ante esto el Conpes 3958 de 2019 reconoce como necesario 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" (p. 53). Para ello, se propone que instituciones como el IGAC, con el apoyo del Ministerio de Educación , el DANE, instituciones de educación y el SENA diseñen una estrategia de carácter educativa para ampliar la formación en procesos catastrales, en donde se incluya de manera necesaria la socialización de la política de catastro (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 a las necesidades de los territorios (Portafolio, 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.

| Sub-efectos | Fines |
|---|---|
| *Desconocimiento de la ruta de regularización por ausencia de datos.* | Conocimiento de una ruta clara de los procesos de regularización. |

El Conpes 3641 explica 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” (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 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.

#### *4.3.2.4 Dimensión socio-política: conflicto y desplazamiento*

| Causa → | Medio |
|---|---|
| *Incidencia de los actores armados en las relaciones de tenencia de la tierra.* | Mitigación de la influencia de los actores armados con relación a la tenencia. |

Como se mencionó en acápites 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, aumento de titulación y las mejoras en los procesos de gestión interinstitucional, requieren una circunstancia en la que no aparezca 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.

| | |
|---|---|
| *Predominancia del latifundio en la tenencia de la tierra.* | Impulso de la política de ordenamiento social de la propiedad rural. |

Según la resolución 128 de 2017, el objetivo general de la política de OSPR en Colombia es el de direccionar la planificación y gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural en Colombia en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario y 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 y (VI) fortalecer los mercados agropecuarios (VII) gestionar el conflicto de los usos de la tierra rural.

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, la contribución en la reducción de la inequidad de la distribución de las tierras rurales en Colombia, que permitirá el acceso progresivo a la tierra en condiciones igualitarias y equitativas que lleven a satisfacer las necesidades de los habitantes rurales.

| Sub-causas | Medios |
|---|---|
| *Situaciones de violencia y despojo de la población por acción de diversos grupos armados.* | Disminución de la violencia y el despojo en contra de la población rural. |

De la mano con 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 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.

| | |
|---|---|
| *Indefinición de los derechos de propiedad sobre la tierra.* | Aumento de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra. |

La implementación de la política pública de OSPR traerá consigo la ejecución del catastro multipropósito[17] que permita la administración eficiente del territorio obteniendo información catastral actualizada que permita a brindar confianza y fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

| Efecto | Fin |
|---|---|
| *Agudización de factores de desplazamiento, despojo y usurpación de tierras.* | Reducción considerable del desplazamiento, despojo y usurpación de tierras. |

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

[17] CONPES 3859 de 2016, 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.

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 que se avance notablemente en los procesos de formalización.

| **Sub-efectos** | **Fines** |
|---|---|
| *(I) Apropiación irregular de la tierra, (II) Afectación ambiental derivada del conflicto, (III) Desplazamiento forzado de la población y (IV) Aumento de la pobreza por despojo.* | (I) Acceso progresivo y con seguridad jurídica a la tierra, (II) Disminución progresiva por efectos contaminantes, (III) Reducción de los índices de desplazamiento forzado y (IV) decrecimiento de los índices de pobreza asociados al despojo. |

El Artículo 64 de la Constitución Nacional 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.

Del texto constitucional se extrae no solo que es deber del Estado garantizar el acceso progresivo, sino 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 00128 de 2017, en sus principios orientadores de la política de OPSPR, 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". 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.

Que 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 MADR: (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 depende factores exógenos a la implementación de la regularización de la propiedad rural.

#### *4.3.2.5 Dimensión de conflictos intersectoriales: superando las tensiones por el uso de la tierra*

| **Causa** → | **Medio** |
|---|---|
| *Tensiones intersectoriales por la explotación de recursos naturales.* | Disminución de las tensiones intersectoriales por la explotación de recursos naturales. |

Una de las problemáticas más agudas observadas en la región de la Orinoquia se relaciona con las tensiones que se producen por y a propósito del 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 disputas. Es por ello que las instituciones del Estado colombiano deben mediar para la protección de los derechos fundamentales de las personas que habitan las zonas rurales y un mecanismo para cumplir con ese objetivo es justamente la formalización de la tierra.

| Sub-causas | Medios |
|---|---|
| *(I) Diferentes intereses y usos de la tierra.* | Consenso en torno al uso 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 por ciento 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 promover precisamente 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 a los cuales se dirija la oferta institucional. Sin embargo, debe 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 sea determinante en la creación de un consenso sobre el aprovechamiento de la tierra.

| | |
|---|---|
| *(II) Adjudicación de proyectos minero-energéticos en zonas baldías.* | Titulación a campesinos en zonas baldías. |

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) generando, con esto, 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.

| Efecto | Fin |
|---|---|

*Generación de restricciones y condicionantes para la regularización de la propiedad.*

Superación de los obstáculos en la regularización de la propiedad.

Uno de los efectos de los conflictos intersectoriales en la regularización de la tierra es que se generaran una serie de restricciones que impiden 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 los pequeños y medianos tenedores sean capaces de regularizar sus tierras sin entrar en conflicto con estos otros sectores.

| Sub-efectos | Fines |
|---|---|

*(I) Transformación del uso del suelo.*

Mejoramiento en las condiciones y uso del suelo.

La inserción de diferentes sectores económicos a la región de la Orinoquia ha generado pérdida y degradación en los hábitats naturales, lo que termina afectando 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)

*(II) Conflictos por el uso del suelo (deforestación y explotación minero-energética).*

Disminución de la contaminación por deforestación y explotación minero-energética.

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 segunda, se estima que, de continuar sin los procesos adecuados, se van a aumentar los problemas de desertificación por salinización del suelo, contaminación del agua con sales y productos residuales del petróleo, e incremento de elementos suspendidos y sedimentos en el agua (RDS, 2018). 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; así como a reducción del impacto de estas actividades.

## 4.4 Matriz de Marco Lógico

La MML es probablemente la etapa fundamental de la metodología que lleva el mismo nombre. En efecto, la MML recoge el análisis de las problemáticas y los objetivos planteados en los documentos anteriores, permitiendo 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 MML 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: 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 de dónde se puede extraer 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. 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 ETGRPR.

**Figura 35.** Resumen de la Matriz de Marco Lógico para la región de la Orinoquia

*Fuente*: Elaboración propia de los autores.

## 4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia – departamento de Vichada

**Figura 36.** Etapas para la implementación de la ETGRPR

*Fuente:* Elaboración propia de los autores.

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.

### 4.5.1 Etapa de alistamiento

Tomando en consideración las necesidades observadas en la región de la Orinoquia específicamente para el departamento de Vichada y luego de sistematizadas en la MML, 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 Vichada. 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, 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 y/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 forma 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 o 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 deberá 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) 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 presente 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 o departamentales, con el 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 o 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 PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, junto con el CONPES 3958 de 2019, es necesario 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 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 DNP o 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, generando lineamientos a nivel departamental para 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 (gobernaciones o 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 pasa por una armónica articulación 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 recomiendan 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, las CAR, entre otras instituciones, lo cual también depende de las características de cada territorio o región. Teniendo 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 o municipios), el estado de los procesos de acuerdo con las rutas de atención misional de la agencia en el marco del Decreto 2363 de 2015[18], a fin de poder contrastar la información con las solicitudes, convirtiéndose en un valioso insumo para la implementación de la ETGRPR.

[18] 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.

#### *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 una medida que incide en los procedimientos de OSP, razón por la cual la información resulta determinante a fin de lograr establecer áreas con buenas oportunidades para la regularización de la propiedad.

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 propiedad[19]), 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 geográfica, 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 en la generación de procesos de planeación territorial más efectivos.

[19] 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).

### 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 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*

Entre los factores principales que el departamento deberá tener en cuenta al momento de trazar la ruta de trabajo para la implementación de la ETGRPR, es garantizar los recursos económicos para el adecuado desarrollo de las actividades planteadas en el presente documento. Asegurando el apoyo financiero se podrán desarrollar las actividades tendientes a lograr la meta de regularización de la propiedad rural que el departamento trace en su PDD, lo cual estará directamente ligado a 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.

Revisando el PDD "Construyendo futuro 2020 – 2023, se encontró el programa, atención, asistencia y reparación a víctimas, en servicios para fortalecer los procesos de

saneamiento y formalización a los entes territoriales y ciudadanía, con una meta de siete títulos de predios saneados y formalizados.

#### *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, convirtiéndose en 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 que le permita programar, en mediano o largo plazo, el inicio, el proceso de formación o actualización catastral que se encuentre acorde con los municipios en donde se decida implementar la estrategia de formalización y así poder 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 teniendo en cuenta que 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 gobernaciones del departamento de Vichada, deberán crear espacios de difusión por medio de campañas publicitarias en los municipios priorizados que incluya 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 además 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

En el marco de fomentar la participación de las comunidades de las veredas priorizadas, en relación con 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 y permite reconocer las calidades jurídicas que se tienen en territorio, trazando una posible ruta de intervención.

Así las cosas, se deberán gestionar desde la oficina de tierras ejercicios donde líderes y comunidades de base, funcionarios del Estado o los demás actores interesados expresen su propio conocimiento del territorio, y con ayuda de la información geográfica con que se cuente 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, servirá como enlace entre la comunidad y las instituciones; 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 de 2020[20], 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”, 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

[20] Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.

mecanismos de financiación y de captura de valor del suelo y formulación e implementación de instrumentos de planeación territorial intermedia.

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 informalidad de 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/o alcaldías) a fin de articular los actores vinculados con los | Corto | Gobernación, alcaldías, ANT, SNR, IGAC, Corporaciones autónomas. |

| | | |
|---|---|---|
| procesos de regularización de la tenencia de la tierra rurales. | | |
| 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.

# Conclusiones

La información base analizada para la formulación de la Estrategia corresponde a los datos prediales contenidos en la base catastral vigencia 2019. 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 cinco 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 éstos últimos correspondió al catastro fiscal disponible para el momento del desarrollo de la consultoría.

Para la implementación de la política de fortalecimiento fiscal en los ámbitos departamental o municipal, la información catastral se convierte en fuente de análisis y una base fundamental para la toma de decisiones de política pública, dado que identifica los aspectos físicos, jurídicos y económicos de los predios en el territorio, convirtiéndose en una herramienta que contribuye al adecuado ordenamiento y aprovechamiento productivo del territorio; además de gestionar el mejoramiento de los ingresos de los territorios a través del recaudo del impuesto predial.

Así las cosas, las gobernaciones deberán adelantar las actividades correspondientes que 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, dado el atraso que se tiene en general en todos los municipios que conforman el departamento de Vichada que en promedio supera más de ocho años de desactualización catastral en el componente rural.

El estudio de tenencia analizado pudo concluir que la región de la Orinoquia se caracteriza por pocos propietarios en 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 hacía 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 pudo identificar algunos problemas particulares para el departamento de Vichada, en donde se habló de los procesos de desactualización catastral y la baja presencia, o ausencia total, de la institucionalidad que

conforman los diferentes sectores relacionados con los procesos de regularización, entre las temáticas más complejas a resolver.

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

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 éstos, 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.

Dada la gran variedad de figuras ambientales y de ecosistemas de gran importancia ambiental en el departamento de Vichada, con áreas representativas dentro de la frontera agrícola, así como la presencia de un gran porcentaje de área en resguardos indígenas, resulta determinante orientar acciones para una producción sostenible y en ese mismo sentido gestionar las acciones necesarias para que desde la ETGRPR, se pueda contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales a partir de incentivos como asistencia técnica, créditos, programas y proyectos, que puedan a sí mismo favorecer 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 la de 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 ORIP 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.

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; pues; 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 logrando la restauración del paisaje agropecuario y transformando 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 lo que se busca es identificar y desarrollar alternativas que permitan contribuir con la mejora de las condiciones para la planificación y producción agro-pecuaria sostenible, con el fin de garantizar la disminución en las emisiones de GEI. Es así como en el marco del componente 1 de 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 OSP en las temáticas de regularización de la propiedad rural, desde la ETGRPR, aspecto central que incide en las condiciones de sostenibilidad de dichos sistemas agropecuarios.

En el marco de la implementación de la ETGRPR, las oficinas de tierras podrán contribuir a la resolución y/o prevención de los conflictos[21] asociados con la tenencia de la tierra.

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, 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.

[21] Algunos de estos conflictos en la tenencia, se relacionan con el uso y la ocupación de figuras de ordenamiento territorial presentes en la región de la Orinoquia.

En el contexto de la validación de la etapa de formulación de la ETGRPR 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 Vichada.

# Referencias bibliográficas

Agrosavia. (2020). *Impactos y posibles soluciones a la degradación de suelos en Colombia*. https://n9.cl/d5cg1

ANT. Agencia Nacional de Tierras. (2020). POSP. Subdirección de planeación Operativa, ANT.

ANT. 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 (GEI), y proyectos de mitigación de GEI. 2021. https://acortar.link/HNvG5a

ANT. Resolución 108 de 2018. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017. https://n9.cl/mgj7i

ANT. Resolución 3234 de 2018. Por la cual se modifica o adiciona 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. https://n9.cl/o03bd

ANT. Resolución 12096 de 2019. Por la cual se modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución número 740 de 2017. https://n9.cl/8de93j

ANT. Resolución 137 de 2022. Por el cual se crea el Comité Técnico para la Focalización y Priorización territorial y se adoptan los lineamientos, criterios y metodología para la focalización y priorización territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y la asignación del Subsidio Integral. 2022. https://acortar.link/AKEtn6

ANT. Resolución 7622 de 2019. Por la cual se da apertura al trámite administrativo para los asuntos de formalización privada, en el marco del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 del 2017. https://n9.cl/y758nt

ANT. Resolución 915 de 2020. Por la cual se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones. https://n9.cl/d9eq9

ANT. Resolución 740 de 2017. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. 2017. https://acortar.link/Fl6KGl

Agencia de Renovacion del Territorio.(2018). https://confianzaypaz.com/

Asamblea departamental del Casanare. (2020). *Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental "Es el tiempo de Casanare productivo, equitativo y sostenible 2020-2023"*. Yopal.

Asamblea departamental de Arauca. (2020).*Plan participativo de Desarrollo "Construyendo futuro" (2020-2023)*. Arauca.

Asamblea Departamental de Vichada. (2020). *Asamblea Departamental del Vichada (2020). Plan de Desarrollo "Trabajo para todo el Vichada"*. (2020-2023).

Asamblea departamental del Meta. (2020). *Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental "Hagamos Grande al Meta" (2020-2023)*. Villavicencio.

Banco Mundial. (2020,09,dic). *El Grupo Banco Mundial anuncia la ambiciosa meta de destinar el 35 % del financiamiento para respaldar la acción climática de los países.*[Comunicado de prensa]. https://n9.cl/mpezy

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

Código Civil Colombiano. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887. Congreso de la República de Colombia.

Código Civil Colombiano. Art. 669. Congreso de la República de Colombia.

Código Civil Colombiano. Arts. 740 y 756. Congreso de la República de Colombia.

Conpes 3958. (2019).*Estrategia para la implementacion de la politica publica de catastro multiproposito*. Bogotá. https://n9.cl/tqwme.

Conpes 4007. (2020). *Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio. Bogotá*. https://acortar.link/kRmJ0C

Contraloría General de la República. (2012). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana*. https://n9.cl/oem02

Constitución Política de Colombia. Art, 288 de 1991.

Corte Constitucional. Sentencia, C-133 de 2009. (MP. Diana Fajardo Rivera; mayo 13 de 2021).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-644 de 2012 (MP. Adriana María Guillén Arango; agosto 23 de 2012).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-488 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio; julio 9 de 2014).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-174 de 2017(MP. María Victoria Calle Correa; marzo 22 de 2017).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-073 de 2018 (MP. Cristina Pardo Schlesinger; julio 12 de 2018).

Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-595 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz; diciembre 7 de 1995).

Corte Constitucional de Colombia. (2017). CConstl, CE plena, Sentencia C-174 (MP. María Victoria Calle Correa; marzo 22 de 2017).

Decreto 879 de 1998. Por medio del cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Mayo 13 de 1998. DO N.º 43300.

Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. Mayo 26 de 2015. DO N.º 49523.

Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. Mayo 26 de 2015. DO N.º 49523.

Decreto 148 de 2020. Por medio del 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 número 1170 de 2015. 2020. https://n9.cl/ptvf6

Decreto 1985 de 2013. Por medio del cual La Presidencia de la República modifica la estructura del MADR y se determinan las funciones de sus dependencias. 2013.

Decreto 1983 de 2019. Por medio del 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. 2019.

Decreto 2096 de 2016. Por medio del cual, se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 2016. DO N.º 50095.

Decreto 960 de 1970. Por medio del cual se expide el estatuto del notariado. 1970. https://goo.su/AN31

Decreto Ley 4145 de 2011. Por medio del cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones. Noviembre 3 de 2011. DO N.º 48242 https://acortar.link/gTu3mq

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual, el Presidente de la República, en sus facultades extraordinarias, crea la Agencia Nacional de Tierras ANT, fijando su objeto y estructura. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 2366 de 2015. Por medio del cual se crea la Agencia de Renovación del Territorio -ART, se determina su objeto y estructura. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 2367 de 2015. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diciembre 7 de 2015.

Decreto Ley 2369 de 2015. Por medio del cual Presidencia de la República modifica la estructura del MADR, creando la Dirección Mujer Rural. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 902 de 2017. Por medio del cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Mayo 29 de 2017. DO N.º 50248. https://acortar.link/CFkLgI

Departamento Nacional de Planeacion.(2022). *Cooperantes. Catastro Multipropósito.* https://n9.cl/jnzrw

DNP. (2016). *Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano* [Documento Conpes 3859]. https://n9.cl/eiqb

DNP. (2016). *Programa Nacional para la Formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos.* [Documento Conpes *3870]* .

DNP. (2014). *Misión Rural para la transformación del campo.* https://bit.ly/3sZ3CGY

Duica,L (2017). *Contra punto. La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve.* https://n9.cl/zrvt5

Finagro. (2022). *MinAgricultura impulsa crédito para gastos de formalización de tierras.* https://n9.cl/vx5df

Gobierno Nacional y las FARC- EP. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. https://acortar.link/Fu8Zqx

Gobernación del Casanare. (2020). *Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA)*. Yopal.

Guerrero,y Noriega. (2015). *Impuesto predial: Factores que afectan su recaudo.* Económicas CUC, 36(1), 133-152.

IDEAM; MADS; UDCA. (2015). *IDEAM, MADS, U.D.C.A. (2015). Estudio nacional de la degradación de suelos por erosión en Colombia - 2015. IDEAM.* Bogotá D.C.,

IGAC. Resolución 388 de 2020. Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito.

IGAC. Resolución 509 de 2020. Por medio de la cual se modifica el parágrafo del Artículo 1, el Artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 "Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito". https://n9.cl/r14i5

IGAC. Resolución 471 de 2020. Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia. https://n9.cl/ky3mr

IGAC. Resolución 529 de 2020. Por medio de la cual se modifica la Resolución 471 de 2020. "Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia". https://n9.cl/mwqou

IGAC y SNR. Resolución conjunta 1101 y 11344 de 2020. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área o linderos mediante escrituras aclaratorias. https://n9.cl/a3sgp

IGAC. Resolución 1149 del 19 de agosto de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. https://n9.cl/7obm9

IGAC. 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. https://n9.cl/dfgln

Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO N.º 43.091

Ley 1753 de 2015. Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país. Junio 9 de 2015. DO N.º 49538.

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 29 de 2012. DO N.º 48115.

Ley 1448 de 2011. Por medio de la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO N.º 48096.

Ley 1955 de 2019. Por medio de la cual se expide el "Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad". (25 de mayo de 2019).

Ley 388 de 1997. Por medio de la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO N.º 43.091.

Ley 614 de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. Septiembre 18 de 2000. DO N.º 44168.

Ley 1551 de 2012. Por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO N.º 48483.

Ley 1551 de 2012. Por medio de la cual el Congreso de la República dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO N.º 48483.

Ley 1625 de 2013. Por medio de la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29 de 2013. DO N.º 48776.

Ley 1581 de 2012. Por medio de la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Octubre 17 de 2012. DO N.º 48587

Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO N.º 49084.

Ley 1437 de 2011. Por medio de la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO N.º 47956.

Ley 1561 de 2012. Por medio de la cual se 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. Julio 11 de 2011. DO N.º 48488.

Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO N.º 48489.

MADR, Decreto 2363 de 2015. *Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura*. https://n9.cl/3xzdv

MADR, Resolución 128 de 2017. Por medio del cual se adaptan las bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. https://acortar.link/HzH7Z4

MADR, 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. https://acortar.link/sedqeZ

MADR, Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual se modifican las resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013. https://acortar.link/Aauppd

MADR. Resolución 181 de 2013. Por medio de la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones. https://n9.cl/p1f7u

MADR. Resolución 346 de 2013. Por medio de la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. https://n9.cl/q3o44

MADR. Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. https://n9.cl/jl0pb

MADR. Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual se modifican las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013. https://n9.cl/pujom

MADR. Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. https://n9.cl/pujom

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.).

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria . (2019). *Laberintos institucionales: Una mirada crítica a los programas de formalización de la propiedad rural en Colombia*. Bogotá: Colciencias, Gobierno de Colombia.

Ortegón, E. Pacheco, J y Prieto,A (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL- ONU.

Polanco. (2019). *Orinoquia, la despensa más grande y más desaprovechada de Colombia* Semana Rural. https://n9.cl/lvvbn

Red de Desarrollo Sostenible.(2018). Explotación Petrolera en La Orinoquia Debe Contemplar Medidas Preventivas. https://n9.cl/4zyhff

Red Prensa Verde. (2021). *Unen fuerzas por un modelo sostenible en la Orinoquia*. https://n9.cl/frre8i

Rey, F., y 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: Ministerio de Agricultura.

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.*[Monografía de pregrado] Bogotá. D.C. Pontificia Universidad Javeriana De Bogotá.

Rivera, R. (07 de Septiembre de 2018). *Noticias & Contenidos. La no titulación de tierras: una dura realidad en Casanare*. https://n9.cl/b1lms

Rutas del conflicto. (2016). "*Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra*". https://n9.cl/dqmqa8

Universidad Nacional de Colombia. (2018). *Diagnóstico del departamento de Arauca*. Universidad Nacional de Colombia, Sede Orinoquia.

UNODC. (2013). *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Vichada*. https://n9.cl/mm5h3

UPRA. (2022). *Talleres perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible (departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada)*. UPRA y Biocarbono.

UPRA. (2021a,enero). *Plan de Acción Institucional*. Bogota D.C,. UPRA.

UPRA. (2021b). *Propuesta metodológica para el análisis de la tenencia de la tierra a nivel nacional y regional*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.

UPRA. (2020a,dic). *Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural , Huila, V. 0.2.*.Bogotá D.C.

UPRA. (2020b,agos). *Proceso de Identificación, análisis y caracterización de actores de La ETGRPR. Caracterización y análisis de actores de la ETGRPR, V1.*. Bogotá D.C: Documento borrador interno.

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Biocarbono
Paisajes sostenibles bajos en carbono

upra
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

Agricultura

GRUPO BANCO MUNDIAL

Embajada de la República Federal de Alemania Bogotá

EMBAJADA de ESTADOS UNIDOS BOGOTÁ

UK Government

NICFI
Norway's International Climate and Forest Initiative