

Estrategia Departamental  
de Regularización de  
la Propiedad Rural:



departamento de \_\_\_\_\_

# Arauca

**Estrategia Territorial para la Gestión de la  
Regularización de la Propiedad Rural  
(ETGRPR) en la región de la Orinoquia  
Departamento de Arauca**

# 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 1 *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 de Arauca. UPRA y Proyecto Biocarbono Orinoquia. URL del documento.

ISBN: 978-628-7697-08-9



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 Biocarbón Orinoquía**

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**

Gustavo Patiño Díaz  
**Corrección de texto y estilo**

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



# Presentación

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

La implementación de esta iniciativa contribuye al trabajo que el país está realizando para alcanzar una agricultura climáticamente inteligente, para la adaptación y mitigación del cambio climático, y a la meta de Colombia de reducir en un 51 % sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2030.

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

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

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

En este contexto, se ha formulado esta estrategia que se compone de una serie de acciones, compromisos y metas destinados a la región con el objetivo primordial de gestionar la regularización de la propiedad rural. Se busca sumar esfuerzos y trabajar de manera coordinada con entidades clave como la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y otros Gestores Catastrales, el Consejo Superior de la Judicatura, entre otras instituciones relacionadas con la regularización de la propiedad. Con esta colaboración estratégica, se tuvo como foco



establecer una sinergia efectiva capaz de agilizar y fortalecer los procesos de regularización, generando resultados positivos para todos los actores involucrados y contribuyendo al desarrollo sostenible de la región.

Adicionalmente, la estrategia de formalización de la tenencia de la tierra cumple un papel fundamental en el programa de reducción de gases de efecto invernadero en la región de la Orinoquia. A medida que se mejora la regularización en la tenencia de la tierra, se abren mayores oportunidades para la implementación de proyectos de captura de carbono, ya que uno de las condiciones clave para el pago con resultados es que la propiedad cumpla con la formalización exigida. Es crucial que los predios cumplan con los requisitos legales de tenencia de la tierra, ya que esto brinda seguridad jurídica al proceso. Por lo tanto, esta estrategia contribuye a la formalización de los predios, lo cual proporciona una base sólida de propiedades legalmente establecidas para que el programa de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero pueda trabajar de manera efectiva y contar con una mayor base de predios formalizados con los que pueda trabajar.

En resumen, esta publicación ofrece una serie de beneficios tanto para la región como para el país en su conjunto. En primer lugar, al dar a conocer el territorio y sus características, se promueve una mayor comprensión de la región y se facilita la identificación de oportunidades para su desarrollo sostenible. Además, se destaca el papel fundamental de las gobernaciones de los departamentos, quienes desempeñan un papel crucial en la planificación y gestión de proyectos, permitiendo una colaboración estrecha entre los diferentes niveles de gobierno y asegurando una gestión efectiva de los recursos. Por último, esta publicación estimula la implementación de programas y proyectos orientados a la captura de gases de efecto invernadero, fomentando así la adopción de prácticas sostenibles y contribuyendo a la reducción de las emisiones.

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

**Claudia Liliana Cortés López**

Directora General Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA

**Iván Darío Gómez Guzmán**

Coordinador Nacional

Proyecto Biocarbono Orinoquia



# Contenido

Lista de siglas y abreviaturas.....	14
Glosario.....	17
Introducción.....	21
Objetivo de la estrategia.....	22
Alcance de la estrategia.....	22
<b>1. Marco de referencia de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural.....</b>	<b>23</b>
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 Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural.....	29
1.1.2 La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales.....	31
<b>2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural.....</b>	<b>34</b>
2.1 Normas que soportan la ETGRPR.....	35
2.2 Normas relacionadas con las funciones y las 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.....	37
2.4 Normas relacionadas con el ordenamiento territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR.....	38
2.5 Normas y documentos relacionados con el catastro multipropósito y la gestión catastral.....	39
2.6 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural.....	41
2.6.1 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural.....	43
2.7 Alternativas para la regularización de la propiedad rural.....	44
2.8 El rol de la Agencia Nacional de Tierras respecto a la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.....	60



2.9 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.....	61
2.10 Procedimiento único en zonas focalizadas.....	64
2.11 Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	67
2.12 Procesos especiales agrarios.....	69
2.13 Normas asociadas a la gestión del cambio climático .....	71
<b>3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural en la región de la Orinoquia-departamento de Arauca .....</b>	<b>73</b>
3.1 Información catastral.....	74
3.2 Figuras de ordenamiento en el departamento de Arauca.....	76
3.2.1 Figuras de ordenamiento ambiental.....	76
3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico.....	79
3.2.3 Otras figuras de ordenamiento social de la propiedad.....	86
3.3 Frontera agrícola .....	90
3.4 Tenencia y distribución de la tierra en la región de la Orinoquia y el departamento de Arauca.....	95
3.4.1 Comportamiento de las variables .....	95
3.4.2 Indicadores de distribución .....	100
3.5 Mercado de tierras en la región de la Orinoquia.....	109
3.5.1 Nivel departamental .....	111
3.5.2 IGIPUR.....	111
3.6 Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia .....	112
<b>4. Marco lógico de la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural en la región de la Orinoquia.....</b>	<b>117</b>
4.1 Departamento de Arauca .....	122
4.2 Árbol de problemas de la región de la Orinoquia, departamento de Arauca.....	123
4.2.1 Talleres participativos.....	125
4.2.2 Hallazgos para la región de la Orinoquia.....	127
4.3 Árbol de objetivos de la región de la Orinoquia (departamento de Arauca) .....	130
4.3.1 Explicación de las dimensiones de análisis.....	131
4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos.....	133
4.4 Matriz de marco lógico .....	150



4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia (departamento de Arauca).....	154
4.5.1 Etapa de alistamiento .....	156
4.5.2 Etapa de ejecución.....	160
4.5.3 Resumen esquemático de las actividades.....	164
 Conclusiones.....	 166
Referencias bibliográficas.....	170



# Índice de tablas

<b>Tabla 1.</b> Rutas para la regularización de la propiedad rural (explicación del flujograma).....	47
<b>Tabla 2.</b> Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural (flujograma) .....	53
<b>Tabla 3.</b> Área de figuras ambientales en el departamento de Arauca .....	76
<b>Tabla 4.</b> Tipo de propietario figuras ambientales en la región de la Orinoquia .....	78
<b>Tabla 5.</b> Figuras ambientales en el departamento de Arauca.....	78
<b>Tabla 6.</b> Resguardos indígenas en el departamento de Arauca .....	81
<b>Tabla 7.</b> Resguardos indígenas en el departamento de Arauca .....	81
<b>Tabla 8.</b> Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia .....	82
<b>Tabla 9.</b> Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia (tamaño predial) .....	84
<b>Tabla 10.</b> Solicitudes de titulación a comunidades negras (tamaño predial) .....	86
<b>Tabla 11.</b> Zidres en el departamento de Arauca .....	88
<b>Tabla 12.</b> Zidres a nivel municipal en el departamento de Arauca.....	88
<b>Tabla 13.</b> Frontera agrícola en el departamento de Arauca .....	91
<b>Tabla 14.</b> Área y propietarios en el departamento de Arauca .....	96
<b>Tabla 15.</b> Rangos de clasificación para los indicadores de distribución.....	101
<b>Tabla 16.</b> Total actos registrales en el departamento de Arauca (2015-2019).....	111
<b>Tabla 17.</b> Clasificación de los índices de gestión del impuesto predial unificado rural (2019).....	111
<b>Tabla 18.</b> Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del Índice de Gestión Total del Impuesto Predial Unificado Rural (IGT IPUR) .....	112
<b>Tabla 19.</b> Caracterización de la informalidad en los departamentos de la región de la Orinoquia (departamento de Arauca) .....	115
<b>Tabla 20.</b> Resumen de las actividades con análisis de involucrados.....	164



# Índice de figuras

<b>Figura 1.</b> Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural .....	46
<b>Figura 2.</b> Metodología, Fases de los POSPR .....	63
<b>Figura 3.</b> Fase administrativa del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017 .....	66
<b>Figura 4.</b> Fase judicial del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017 .....	67
<b>Figura 5.</b> Procedimiento único en zonas no focalizadas.....	68
<b>Figura 6.</b> Procedimientos administrativos especiales agrarios.....	70
<b>Figura 7.</b> Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios .....	71
<b>Figura 8.</b> Estado de la información catastral rural en la vigencia 2019 – Orinoquia.....	75
<b>Figura 9.</b> Figuras ambientales – Orinoquia .....	77
<b>Figura 10.</b> Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia.....	80
<b>Figura 11.</b> Rangos de tamaño de los resguardos indígenas de la Orinoquia .....	83
<b>Figura 12.</b> Solicitudes de titulación Consejos Comunitarios en la región de la Orinoquia .....	85
<b>Figura 13.</b> Áreas de referencia Zidres departamento de Arauca.....	87
<b>Figura 14.</b> Áreas potenciales para declarar Zidres – Puerto López.....	89
<b>Figura 15.</b> Distribución predios por frontera agrícola en la región de la Orinoquia .....	90
<b>Figura 16.</b> Frontera agrícola en la región de la Orinoquia.....	92
<b>Figura 17.</b> Condicionamientos de frontera agrícola en la Orinoquia.....	94
<b>Figura 18.</b> Distribución por destino económico en la Orinoquia .....	97
<b>Figura 19.</b> Distribución predios por tipo de propietario en la Orinoquia .....	98
<b>Figura 20.</b> Tamaño predial rural en la Orinoquia.....	99
<b>Figura 21.</b> Distribución de predios por clasificación UAF en la región de la Orinoquia .....	100
<b>Figura 22.</b> Índice de Gini por Departamento .....	102
<b>Figura 23.</b> Índice de Theil por departamento .....	104
<b>Figura 24.</b> Indicador de disparidad inferior en los Departamentos de la Orinoquia .....	106
<b>Figura 25.</b> Indicador departamental de Disparidad Superior.....	108
<b>Figura 26.</b> Jurisdicción ORIP – Orinoquia .....	110
<b>Figura 27.</b> Índice de informalidad a nivel departamental en la región de la Orinoquia.....	114
<b>Figura 28.</b> Índice de informalidad a nivel municipal en la región de la Orinoquia.....	116
<b>Figura 29.</b> Explicación de la Metodología del Marco Lógico.....	118



<b>Figura 30.</b> Calificación de actores departamento de Arauca .....	122
<b>Figura 31.</b> Proceso para la construcción del árbol de problemas .....	124
<b>Figura 32.</b> Árbol de problemas para la región de la Orinoquia.....	126
<b>Figura 33.</b> Proceso para la construcción del árbol de objetivos .....	130
<b>Figura 34.</b> Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia.....	132
<b>Figura 35.</b> Resumen de la Matriz de Marco Lógico para la región de la Orinoquia.....	153
<b>Figura 36.</b> Etapas para la implementación de la ETGRPR .....	154



# Lista de siglas y abreviaturas

<b>AA</b>	Alto interés, alto poder
<b>AB</b>	Alto interés, bajo poder
<b>ADR</b>	Agencia de Desarrollo Rural
<b>Agrosavia</b>	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
<b>AM</b>	Alto interés, medio poder
<b>AMEN</b>	Área de Manejo Especial de La Macarena
<b>ANT</b>	Agencia Nacional de Tierras
<b>ART</b>	Agencia para la Renovación del Territorio
<b>BB</b>	Bajo interés, bajo poder
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BIRF</b>	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
<b>BPM</b>	Barrido predial masivo
<b>CC</b>	Código Civil Colombiano
<b>CGP</b>	Código General del Proceso
<b>CM</b>	Catastro multipropósito
<b>CMDR</b>	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
<b>CMOT</b>	Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial
<b>CONPES</b>	Consejo Nacional de Política Económica y Social
<b>CONSEA</b>	Consejo Seccional Agropecuario
<b>CORMACARENA</b>	Corporación Autónoma Regional del Meta
<b>CORPORINOQUIA</b>	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
<b>COT</b>	Comisión de Ordenamiento Territorial
<b>CSAOSR</b>	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural
<b>DANE</b>	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
<b>DMI</b>	Distrito de Manejo Integrado
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>ETGRPR</b>	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural



<b>EOT</b>	Esquema de Ordenamiento Territorial
<b>FAO</b>	Food and Agriculture Organization (en español, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
<b>FNA</b>	Fondo Nacional Agrario
<b>Finagro</b>	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
<b>FMI</b>	Folio de matrícula Inmobiliaria
<b>HA</b>	Hectáreas
<b>ICARE</b>	Interrelación Catastro-Registro
<b>IDEAM</b>	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales
<b>ILC</b>	International Land Coalition
<b>INCORA</b>	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
<b>INCODER</b>	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
<b>IGAC</b>	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
<b>LADM-COL</b>	Lands Administration Domain Model Colombia
<b>LOOT</b>	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
<b>MADS</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
<b>MADR</b>	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>MB</b>	Medio interés, bajo poder
<b>MM</b>	Medio interés, medio poder
<b>MML</b>	Matriz de marco lógico
<b>MVCT</b>	Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
<b>GEI</b>	Gases de efecto invernadero
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OP</b>	Ordenamiento productivo
<b>ORIP</b>	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
<b>OT</b>	Ordenamiento territorial
<b>OSPR</b>	Ordenamiento social de la propiedad rural
<b>PBOT</b>	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
<b>PDD</b>	Plan de Desarrollo Departamental
<b>PDEA</b>	Plan de Desarrollo Departamental de Extensión Agropecuaria
<b>PDET</b>	Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
<b>PEMOT</b>	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial
<b>PER</b>	Plan Estratégico Regional
<b>PIB</b>	Producto interno bruto
<b>POD</b>	Plan de Ordenamiento Departamental
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>POSPR</b>	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural



<b>PP</b>	Política pública
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PNUMA</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
<b>RAMSAR</b>	Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional; especialmente, como Hábitat de Aves Acuáticas
<b>SENA</b>	Servicio Nacional de Aprendizaje
<b>SINA</b>	Sistema Nacional Ambiental
<b>SINAP</b>	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
<b>SNR</b>	Superintendencia de Notariado y Registro
<b>SMMLV</b>	Salario mínimo mensual legal vigente
<b>TDRD</b>	Titulares del derecho real de dominio
<b>UAEGRTD-URT</b>	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas-Unidad de Restitución de Tierras
<b>UARIV</b>	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
<b>UAF</b>	Unidad agrícola familiar
<b>UNAT</b>	Unidad Nacional de Tierras Rurales (liquidada)
<b>UNODC</b>	United Nations Office on Drugs and Crime (en español, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito)
<b>UPME</b>	Unidad de Planeación Minero-Energética
<b>UPRA</b>	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
<b>USAID</b>	Agency International for Development (en español, Agencia Internacional para el Desarrollo)
<b>VUR</b>	Ventanilla única de registro
<b>ZDE</b>	Zonas de Desarrollo Empresarial
<b>Zidres</b>	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
<b>ZRC</b>	Zonas de Reserva Campesina
<b>ZRH</b>	Zonas Relativamente Homogéneas



# Glosario

**Catastro:** Inventario o censo de los bienes inmuebles localizados en el territorio nacional, de dominio público o privado, independientemente de su tipo de tenencia, y 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" (Decreto 148, 4 de febrero de 2020).

**Catastro con enfoque multipropósito:** Catastro en el cual la información que se genere a partir de su implementación debe servir como un insumo fundamental en la formulación y la implementación de diversas políticas públicas, para así contribuir a brindar una mayor seguridad jurídica, la eficiencia del mercado inmobiliario, el desarrollo y el ordenamiento territorial, al igual que estar integrada con el registro público de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, y de modo que provea instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y el fortalecimiento fiscal de los territorios (Decreto 148, 4 de febrero de 2020).

**Condicionantes al ordenamiento social de la propiedad:** Circunstancias que, si bien no restringen, sí deben ser revisadas detalladamente para adelantar el proceso de ordenamiento social de la propiedad. Estas circunstancias no son solo legales, sino que también pueden ser sociales o de seguridad, y pueden afectar a uno o más predios. Ejemplos de condicionantes incluyen: algunas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como los Distritos de Manejo Integrado, las minas antipersona y los cultivos de uso ilícito.

**Dominio:** Derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. También es llamado *propiedad*. La propiedad separada del goce de la cosa se llama *mera* o *nuda propiedad* (Ley 57 de 1887, artículo 669).

**Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR):** Alternativa para intervenir las problemáticas de la informalidad de la tierra rural y sanear progresivamente la situación jurídica de los predios sin legalizar, y dirigida a los departamentos que tengan voluntad política y administrativa para que se impulse la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las distintas instituciones competentes en la gestión del territorio.



**Figuras de ordenamiento territorial:** Disposiciones de orden legal, que, definidas por las diferentes instituciones<sup>1</sup>, pueden incidir en la planificación del territorio rural. Estas figuras de ordenamiento definen una serie de prácticas, en términos de uso o tenencia de la tierra, para espacios físicos a 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 o ambientales, entre otros.

Las figuras de ordenamiento territorial generan afectaciones sobre los derechos de uso 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:** Consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada, a favor de quienes las detentan con base en falsas tradiciones o sean poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio (Corte Constitucional Colombiana, Sala Plena, C-073, 2018).

**Gestión de formalización de la propiedad rural:** Conjunto de todas las funciones que han sido asumidas por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias con el fin de avanzar en la formalización de la propiedad rural, mediante las metodologías de barrido y oferta (ejecución del programa de formalización de la propiedad rural), en los territorios focalizados para su intervención por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; también, por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas) (Decreto 2363, 2015, art. 4 –[Numeral 22], art. 19 [Numeral 1, 2 y 6]).

**Gestores catastrales:** Conjunto de 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 a tal efecto, así como el IGAC, por excepción. De igual manera, se consideran gestores catastrales los catastros descentralizados y los delegados titulares la gestión catastral. Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras, en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional (Decreto 148, 4 de febrero de 2020).

---

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



**Matriz de marco lógico:** 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 en facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas (Ortegón et al., 2015).

**Mera tenencia:** Tenencia 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 y 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 (Ley 57 de 1887, artículo 775).

**Modos de adquirir el dominio:** Modos de adquirir el dominio que incluyen la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción (Ley 57 de 1887, artículo 673).

**Posesión:** Tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño, o a quien 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 (Ley 57 de 1887, artículo 762).

**Ocupación:** Proceso por el cual 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 (Ley 57 de 1887, artículo 685).

**Ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR):** Política pública integral dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales que históricamente han generado conflictos y han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo los procesos sociales que la rodean (DNP-RIMISP-Programa POT Modernos, 2017, p. 6).

**Ordenamiento territorial:** Conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, y emprendidas por los municipios o los distritos y las 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 para regular la utilización, la transformación y la ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales (Ley 388 de 1997).



**Regularización de la propiedad:** Conjunto de acciones orientadas por el Estado, y encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado (Resolución 128 de 2017. Ministerio de Agricultura).

**Restricciones al ordenamiento social de la propiedad:** Prohibiciones de orden legal que impiden a la Agencia Nacional de Tierras adelantar acciones tendientes a intervenir los derechos de propiedad sobre determinada tierra; algunos ejemplos de dichas restricciones incluyen los 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 equívoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y sus linderos; también, certeza de este derecho en relación con el de los colindantes (UPRA, 2016).

**Tenencia de la tierra:** Sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, bien sea para uso económico, o bien, para sustentar poderes políticos (UPRA, 2016). La tenencia de la tierra en Colombia es, quizás, el componente de mayor importancia de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural.

**Zonas focalizadas:** 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 de las políticas públicas optimizando los recursos y las capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas 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 con la articulación interinstitucional requerida (Resolución 130, 2017, Ministerio de Agricultura).



# 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 región de la Orinoquia colombiana —específicamente, del departamento de Arauca—, 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 en la normatividad vigente que rige la regularización en la tenencia de la tierra rural.

Liderada por las gobernaciones, la estrategia reúne las acciones interinstitucionales que se relacionan con los procesos de regularización de la propiedad; entre otras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPR, la Rama Jurisdiccional y las corporaciones autónomas regionales (CAR). Se busca que las entidades territoriales puedan desplegar actividades específicas para robustecer los procesos de regularización.

El texto contentivo de la estrategia se desarrolló siguiendo la *metodología del marco lógico* (MML). En consecuencia, se surtió una serie de etapas; entre ellas: a) *análisis de actores*, donde se logró establecer las principales instituciones que tienen algún papel en los procesos de regularización en el departamento de Arauca; b) *árbol de problemas*, a través del que 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*, que consiste en 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 logro 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 específicas para ser consideradas dentro de los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y otros instrumentos de ordenamiento territorial a fin de 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 a fin de que el departamento de Arauca lidere acciones para fortalecer los procesos de regularización en su territorio, y así contribuir a que disminuya 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 abordarse para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los POD y otros instrumentos de planificación territorial. Es oportuno aclarar que la estrategia no suple los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la ANT.

1

Marco de referencia  
de la Estrategia Territorial  
para la Gestión de  
la Regularización  
de la Propiedad Rural





A continuación, se describen, de forma general, la 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, tomando en cuenta la normatividad vigente y los lineamientos en temas de ordenamiento social de la propiedad rural y OT.

Es a partir de este contexto desde donde 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 y el catastro multipropósito, entre otros, con el fin de ordenar el territorio rural (Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País” (donde para su desarrollo se tomaron en cuenta las recomendaciones y los planteamientos hechos 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. La Resolución 128 de 2017 del MADR 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 donde se presentan las definiciones y los 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, como los departamentos, las regiones administrativas o los demás territorios, para apoyar la definición, la coordinación y la 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 será liderada por las gobernaciones departamentales; para este caso específico, por la Gobernación de Arauca, la cual armonizará las acciones con las instituciones para gestionar la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias. Entre dichas instituciones se incluyen: el MADR, la ANT, el IGAC, la SNR, la UPRA, la 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<sup>2</sup>.

La UPRA es una unidad administrativa especial de carácter técnico y especializado, adscrita al MADR, con autonomía presupuestal, administrativa, financiera y técnica. De acuerdo con el Decreto Ley 4145 de 2011, la UPRA tiene dentro de sus funciones un trabajo importante, relacionado con los instrumentos para el ordenamiento territorial, el ordenamiento social de la propiedad rural y la gestión del territorio para usos agropecuarios.

Con base en el Decreto 4145 de 2011 artículos 5 N.º 1, 2, 3 y 8, y artículo 13 N.º 3, así como en 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 a tal 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 que vayan a ser consideradas por las entidades territoriales en los POT.

---

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



- Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos a tal 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, la UPRA ha construido su plan estratégico<sup>3</sup>, 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; igualmente, detalla el contexto institucional de la entidad, donde se presenta la plataforma estratégica con enfoque de la gestión del territorio para usos agropecuarios, así como los objetivos estratégicos, las estrategias transversales y los proyectos de inversión. Finalmente, se presentan el capítulo de seguimiento y evaluación del plan, junto con la metodología para la respectiva evaluación. Este instrumento busca constituirse en herramienta para mejorar la toma de decisiones a nivel tanto gerencial como operativo.

En el marco de la gestión con las nuevas administraciones territoriales y a partir de la experiencia de formulación de planes departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad, la UPRA evolucionó hacia una Estrategia de Ordenamiento Territorial Agropecuario para los entes territoriales (departamentos), a fin de generar insumos que fortalezcan los instrumentos de la actuación en el componente rural de los POT e incidir como sector en la toma de decisiones (UPRA, 2021).

El programa de formalización y su unidad orientadora fueron tenidos 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<sup>4</sup>. La dirección del programa estuvo a cargo del MADR, y estaba encaminado a regularizar la tenencia

---

<sup>3</sup> Este plan se elaboró siguiendo las orientaciones y los 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).

<sup>4</sup> El MADR, con la Resolución 452 de 2010.



individual y colectiva de los predios rurales, asegurar los derechos de propiedad y consolidar una cultura de formalización de la propiedad.

La Resolución 452 de 2010, que crea programa de formalización de la propiedad rural, fue modificada parcialmente por la Resolución 181 de 2013<sup>5</sup>, mediante la cual el programa fue encaminado 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. Así mismo, modificó las funciones de la Unidad Coordinadora, donde el MADR, por disposición del Decreto 1985 de 2013, permanecería con la dirección del programa, y de conformidad con los criterios y los 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, que modificó los artículos 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010, modificado, a su vez, por la Resolución 181 de 2013, y 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 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, se vio la necesidad de priorizar y lanzar una política ambiciosa de ordenamiento social de la propiedad rural, en la que debían diferenciarse seis procesos: 1) el de formalización de títulos; 2) el de restitución de tierras; 3) la constitución de un fondo de tierras con fines de redistribución, que

---

<sup>5</sup> 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, tomando en cuenta los criterios y los lineamientos definidos por la UPRA.



preveía el acuerdo de paz; 4) la ampliación de minifundios; 5) el fomento de formas de arrendamiento consistentes con los propósitos de democratizar la propiedad, y 6) 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 transformación 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 se 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, el 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 (literal a del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación.

Entre las funciones de la ANT está ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR, y que se está implementando mediante los POSPR. Igualmente, se le asignó la función de asumir la materialización y la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, a partir del 1 de enero de 2016.

En 2016 se suscribió entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. En el Punto 1 (Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral) se sientan las bases para la transformación estructural del campo, donde se planteó adoptar las medidas necesarias para promover el uso adecuado de la tierra de acuerdo con su vocación, y estimular la formalización, la restitución y la distribución equitativa de esta 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 establecieron los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento



(RESO), la creación del Fondo de Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el MADR, y de conformidad con algunos criterios y su procedimiento único.

Para iniciar la materialización de la política de ordenamiento social de la propiedad se expidieron, por parte del MADR, las resoluciones 128, 129 y 130 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<sup>6</sup> y la Resolución 137 de 2022<sup>7</sup>.

### **1.1.1 Los instrumentos de ordenamiento territorial y la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural**

Dentro de otros antecedentes de la ETGRPR podemos mencionar ciertas normas que les 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 de 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 1994, mediante el artículo 41 de la Ley 152 de 1994 Orgánica de Planeación, se contempló que los municipios elaboraran sus propios POT. Posteriormente, con la expedición de la Ley 388 de 1997 se actualizó la Ley 9 de 1989, y en el artículo 9 de esta se desarrolla lo concerniente a los POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio. No obstante, después, en la elaboración de estos POT de primera generación se presentaron debilidades en su componente rural y en la visión regional, por cuanto estuvieron más enfocados en el desarrollo urbano.

En 2011, con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011 [LOOT]) se adoptaron reglas en materia de planeación y ordenamiento territorial. En

---

<sup>6</sup> Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

<sup>7</sup> Resolución 137 de 2022, por la cual se creó el Comité Técnico para la Focalización y Priorización Territorial y se adoptaron lineamientos y criterios y la metodología para la focalización y la priorización territorial de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y asignación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.



el inciso 2 del artículo 29 de dicha ley se asigna a los departamentos la función de establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de su territorio, para lo cual deben expedirse instrumentos a escala departamental, como los planes de POD, definidos por la ley —aunque la misma ley no los reglamenta—. Además, en el artículo 6 se creó 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 expidieron y se recomendaron lineamientos y criterios para la formulación y la adopción de los POD, aplicables a los procesos de ordenamiento territorial a nivel departamental, y que comprenden 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 a cabo, de manera prioritaria y con la 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 del 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, así mismo busca su distribución equitativa y protección jurídica, a partir de la promoción del acceso equitativo, su formalización, restitución y la administración de los predios rurales (ART., 2018)

Así mismo, es importante señalar que la sala plena de la Corte Constitucional (2017, 22 de marzo) estableció en la Sentencia C-174 de 2017 que las herramientas del Decreto Ley 902 de 2017 demandan ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, lo cual es un requisito para llegar al territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma



Rural Integral del Punto 1; especialmente, para las zonas priorizadas de los PDET (Corte Constitucional, 2017).

Por otro lado, el DNP expidió el programa de POT Modernos, el cual propone dentro de su marco de innovaciones las siguientes temáticas, relativas a la EGRPR: visión regional, vínculos urbano-rurales y gobernanza e instituciones, dado que está enfocada en 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 con 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 (BM)— se han dado a la labor de promover esquemas alternativos de producción, 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 BM administra desde 2013 la Iniciativa sobre Paisajes Forestales Sostenibles (ISFL), del Fondo Biocarbono, y 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; en particular, la región de la Orinoquia, sobre la que 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, se ha planteado, por parte del BM, un proyecto en dos etapas o momentos. La primera corresponde al acompañamiento técnico para hacer un diagnóstico sobre las posibilidades de la región a fin de implementar un programa de reducción de



emisiones. En el segundo 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; de manera particular, 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 en torno a la degradación del suelo en Colombia, y las cuales no son las mejores. El estudio realizado por el IDEAM, MADS y la Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales (UDCA) (2015) demuestra que el 40 % de la superficie continental e insular está afectada por la erosión; de la misma área, el 20 % presenta erosión ligera; el 17 %, erosión moderada, el 3 %, erosión severa, y el 0,2 %, erosión muy severa. Las áreas de uso exclusivamente agrícola corresponden a cerca de 2.078.094 ha, de las cuales el 93 % presenta algún grado de erosión, lo cual es producto del manejo inadecuado del suelo en las labores agropecuarias.

La erosión es un proceso que ocasiona la pérdida de las funciones y servicios ecosistémicos; este tipo de degradación de los suelos en la mayoría 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 sobre 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 los



proyectos vinculados al acceso a factores productivos y a la asistencia técnica, y que contribuyen a mejorar la productividad y la sostenibilidad de los sistemas productivos. En ese contexto, resulta determinante el aporte que la implementación de la ETGRPR pueda hacer en cuanto a disminuir la degradación de los ecosistemas en la región de la Orinoquia, dado que esta cuenta con un índice de informalidad del 45,9 %, cuya condición contribuye, en gran medida, a prácticas de deforestación y de escasa inversión sobre la propiedad para conservar los suelos, ya que no existe un incentivo para su realización.



# 2

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





## 2.1 Normas que soportan la ETGRPR

La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la propiedad privada como una de las bases del sistema jurídico, social y económico del país. El Código Civil define en su artículo 669 la propiedad en los siguientes términos: *“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 ese modo, la propiedad puede ser alcanzada de conformidad con los presupuestos enunciados en el artículo 673 de la misma normatividad, y el 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 como para los bienes de tradición privada podrán ostentarse como calidades jurídicas respecto a la tenencia de la tierra las de poseedor y propietario, y en cuanto bienes baldíos se tendrán las de los ocupantes o los explotadores de baldíos cuya propiedad se pretenda 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.

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



El artículo 756 del mismo código, indica que, además de la entrega que el dueño, tratándose de bienes inmuebles, se 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: *“Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”*. También señala que *“Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”*.

En esa misma línea, el artículo 58 también señala que la propiedad privada tiene dos funciones: 1) social y 2) ecológica y el Estado será el garante de la defensa del derecho de propiedad; además, deberá asumir la promoción de formas asociativas y solidarias en las que se busque la propiedad.

Como corolario de lo anterior, el artículo 60 de la Carta Política consagra que el Estado promoverá, de acuerdo con la ley, el acceso a la propiedad. Y por su parte, el artículo 64 señala que el acceso a la propiedad será progresivo y con todos los elementos que permitan al trabajador agrario mejorar sus ingresos y su calidad de vida.

Ahora bien, en relación con los predios cuya administración y cuya 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 relacionadas con los terrenos baldíos, y 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, por cuanto dicha calidad



jurídica deberá ser acompañada de los 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 las 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 particular, mediante su artículo 103 crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.
- **Ley 1955 de 2019:** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”. En su artículo 79 define la naturaleza y la organización de la gestión catastral y describe algunos de los actores clave de la gestión catastral, entre lo que se encuentran el IGAC, los catastros descentralizados y el SNR. El artículo 80 menciona la gestión a cargo de la ANT. En definitiva, los artículos 79, 80, 81 y 82 de la citada ley reglamentan el marco de la gestión catastral a fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral.

## 2.3 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 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, como parte de sus facultades extraordinarias, crea la ANT y fija su objeto y su 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; en específico, el procedimiento para el acceso y la formalización y el fondo de tierras; define, además, 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”.

## 2.4 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 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 POT como instrumento de ordenamiento y gestión del territorio.
- **Ley 614 de 2000:** Por medio de la cual el Congreso de la República decreta la norma que adiciona a la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los POT.
- **Ley 1454 de 2011:** Por medio de la cual el Congreso de la República dicta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial en el ámbito nacional, así como 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, establece el ordenamiento del suelo rural, las categorías de protección, las categorías de desarrollo restringido en suelo rural, planeamiento intermedio del suelo rural, el contenido de la unidad de planificación rural, el suelo rural suburbano. Igualmente, se regula la normatividad sobre centros poblados rurales”.

## 2.5 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 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 PND 2014-2018, “Todos por un nuevo país”. En su artículo 104 estableció que el Gobierno nacional promoverá la implementación de un catastro con enfoque multipropósito, entendido como el 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 a 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 se desarrolla la “Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano”, se establece y se señala que el catastro debe ser un instrumento útil no solo para la identificación, la medición, la gestión fiscal y la 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 la asignación de inversiones



y, en general, para la formulación y la 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 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 N.º 1101 y SNR N.º 11344 de 2020:** "Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias".



- **Resolución 1149 de 2021:** “Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formulación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito”.
- **Resolución 658 de 2022:** Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas para la generación de cartografía temática oficial de los instrumentos de ordenamiento territorial.
- **CONPES 4007 de 2022:** Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.

## 2.6 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 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, así como para 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, como parte de sus facultades extraordinarias, crea la ANT y fija su objeto y su 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; en específico, el procedimiento para el acceso y la formalización y el Fondo de Tierras.
- **Decreto 1985 de 2013:** por medio del cual el presidente de la República modifica la estructura del MADR 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 los lineamientos para la selección de las zonas de formalización masiva.



- **Resolución 346 de 2013:** Por medio de la cual el MADR declara las zonas 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 y 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 de la cual el MADR modifica las resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.
- **Resolución 98 de 2015:** Por medio de la cual se declaran 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 sientan 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 los planes de ordenamiento social de la propiedad y 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 Agencia Nacional de Tierras modifica, adiciona y derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017
- **Resolución 7622 de 2019.** Por medio de la cual la 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”.

### **2.6.1 Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural**

- **Sentencia C-595 de 1995:** Por medio de la cual la Corte Constitucional 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 los cuales 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, y son 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 el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera-técnica de control/decreto ley mediante el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final-asequibilidad parcial e inexequibilidad de ciertos apartes.

## 2.7 Alternativas para la regularización de la propiedad rural

La Resolución N.º 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 sobre las acciones de regularización de la propiedad rural, en concordancia con el artículo 64 de la Constitución Política de 1991, el cual refiere que el acceso a la propiedad será de manera progresiva.

No obstante lo anterior, las dinámicas sociales persistentes en el territorio suponen realidades opuestas a las consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que nos lleva a encontrar resoluciones de adjudicaciones no registradas, falsas tradiciones, posesiones, sucesiones testadas e intestadas ilícitas 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.

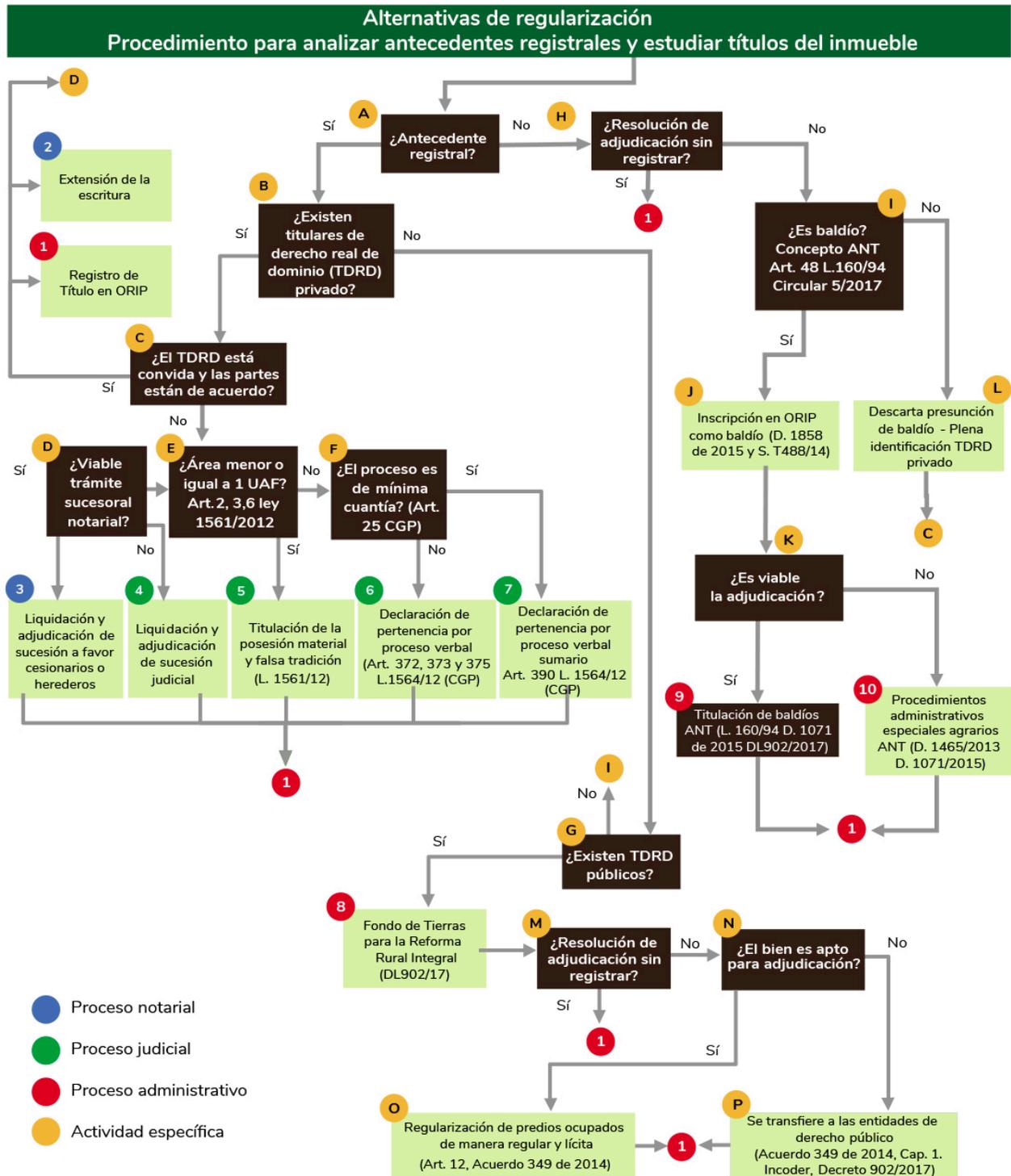
Acorde a lo planteado, el legislador ha desarrollado alternativas que busquen subsanar las situaciones imperfectas: verbigracia, el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, contemplado en el título 3 de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017, expedida por la ANT, y el cual se ejecuta a partir de dos situaciones: 1) en zonas focalizadas bajo la metodología de barrido predial y 2) en zonas no focalizadas, bajo la metodología de demanda. Cabe contemplar también una tercera opción: 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.

A fin de representar gráficamente las posibles rutas alternativas para regularizar la tenencia de la tierra, en la figura 1 se presenta un flujograma que expone alternativas en relación con los predios de naturaleza privada y de naturaleza baldía. Dicho esquema 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 de la Guía de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial, del MADR (2016). En ETGRPR del departamento del Huila, UPRA (2020).



**Tabla 1. Rutas para la regularización de la propiedad rural  
(explicación del flujograma)**

Ítem	Descripción
<b>1</b>	<p><b>Registro del título en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP)</b></p> <p>Este trámite se surte directamente ante la ORIP, siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido, dependiendo del trámite, bien sea por una providencia judicial o por una escritura pública:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. <b>Pago del impuesto departamental de registro:</b> Una vez se obtenga copia de la escritura se debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal.</li><li>2. <b>Liquidar, pagar y radicar la escritura en las oficinas de registro de instrumentos públicos:</b> Una vez se determine la oficina a la que pertenezca el inmueble, se debe hacer la solicitud de registro, con los siguientes documentos:<ul style="list-style-type: none"><li>• Copia de la escritura.</li><li>• Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro.</li></ul></li><li>3. <b>Calificación:</b> Efectuada la radicación del documento y del estudio por parte de los calificadores, en caso de ser procedente, se efectúa la inscripción; si no es así, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos lo devolverá al usuario motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa procede el recurso de reposición y apelación, en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011).</li><li>4. <b>Expedición del certificado:</b> Regresar a la oficina por las escrituras o los títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad, a fin de cerciorarse de la inscripción de la solicitud; si no es posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web de la SNR.</li></ol> <p>Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR, y se actualizarán anualmente.</p>



### Extensión de la escritura pública

**2**

El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y los contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles, y en general, aquellos para los cuales la ley exija esta solemnidad.

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.

La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o el contrato con su denominación legal, si la tuviere, y al extender el instrumento velará por que contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden, o las indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.

### Liquidación y adjudicación sucesión

**3**

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 transmisión y que por vía notarial se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores.

A lo anterior se suma que como condición previa para que pueda correrse ante un notario un trámite de sucesión de manera voluntaria en lo descrito en el Decreto Ley 902 del 10 de mayo de 1988, mediante el cual se autorizó el trámite ante notario, modificado por los Decretos 1729 de 1989 y 2651 de 1991, en lo que respecta a que siempre que los herederos, los legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de estos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo. Una vez surtida dicha condición y reunidos los requisitos que la ley establece, se presenta la solicitud ante el notario que se defina por parte de 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.

### Sucesión judicial

**4**

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, debe presentarse 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 las obligaciones.

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

Este procedimiento especial será aplicable solo para los predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado; o sea, 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, si en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de “Falsa tradición”.
2. **Saneamiento de la falsa tradición:** Cuando el solicitante disponga de un título válido registrado con anotación de “Falsa tradición” en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia de titulares de derecho real de dominio (TDRD) registrados.

**Requisitos del predio:**

Establecidos en el artículo 6 de la Ley 1561 de 2012): 1) que los bienes inmuebles no sean imprescriptibles (artículos 63, 72, 102 y 332 CP); 2) que el demandante posea o haya poseído materialmente el inmueble de forma pública, pacífica e ininterrumpida; 3) que sobre el inmueble no se adelante proceso de restitución (Ley 1448/11 y Decreto 4829/11), entre otros. En todo caso, el predio no podrá exceder de una unidad agrícola familiar.

En cuanto a la demanda y su procedencia, el artículo 11 de la mencionada ley estableció: Los requisitos correspondientes, como el poder, el 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 los datos de ubicación del cónyuge o el compañero(a) permanente), el informe técnico-jurídico, el plano topográfico, las actas de colindancia y los anexos.

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



Una vez realizada la actividad anterior, procederá a la calificación de la demanda (artículo 13) admitiendo, inadmitiendo o rechazando la demanda; el demandante deberá estar muy atento, en caso de inadmisión, para subsanar.

Ahora bien, en caso de darse la admisión de la demanda el juez dictará el acto admisorio de la demanda (artículo 14), y con ello procederán: 1) medida cautelar oficiosa, 2) notificación personal demandados, 3) valla en el predio, 4) curador *ad litem*; 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.

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

#### **Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)**

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

**6**

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgó el CGP, establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse de forma oral, pública y en audiencias. Para lograr tal propósito, se enmarca el proceso verbal en cuantías; en su artículo 390, determina que por medio de este proceso se tramitarán todos los asuntos que sean de mínima cuantía, salvo los que tengan procedimiento especial. El proceso se desarrolla en dos etapas. Una etapa *escrita*, que corresponde al momento en el que se traba la litis, y que incluye la formulación de la demanda y la contestación. La etapa *oral*, por su parte, comprende el desarrollo de dos audiencias y los traslados de excepciones, de manera oral, en audiencias.

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

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

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgó el CGP establece en su artículo 3 que las actuaciones deben cumplirse de forma oral, pública y en audiencias. Para lograr tal propósito, enmarca el proceso verbal en cuantías en razón de la competencia, según lo cual serán procesos son de mayor, de menor y de mínima cuantía. Según los artículos 368 a 373 y 390, esta es la línea general mediante la cual se establecen y de la que se desprenden los demás procesos; es decir, los procesos se direccionan hacia la actuación del juez de manera oral en audiencias y la sentencia, salvo en casos excepcionales, cuando la sentencia debe proferirse de manera escrita.

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 traslados de las excepciones. La fase oral comprende el desarrollo de dos audiencias: una audiencia inicial, prevista en el artículo 372 del CGP, y donde se sana 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 del 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**

Respecto de los bienes ingresados al Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, regulado por los artículos 18-24 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 como corresponda (artículo 27, *Ibidem*) su adjudicación o la aplicación de instrumentos de acceso a tierras como la celebración de contratos de uso o aprovechamiento en ejercicio de su administración.

**Adjudicación de predios baldíos (ANT)**

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

**9**

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 *unidades agrícolas familiares (UAF)*, en los términos establecidos en la Resolución N.º 041 del 24 de septiembre de 1996 del INCORA, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016, y las demás normas que la modifiquen.

Para las restricciones de adjudicación es necesario considerar los criterios de inadjudicabilidad determinados en el Decreto 1071 de 2015, y en normas especiales 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 sirven para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (artículo 58 de la Constitución Política) como la disponibilidad permanente de predios aptos para hacer cumplir el 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, de forma individual y asociativa (artículo 64 de la Constitución Política).

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

**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 ocupación o apropiación indebidas 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 respecto 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, cabe 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 como 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 ANT ante el juez competente, en consideración con los artículos 58 y 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 de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial del MADR (2016), en ETGRPR del departamento de Huila (UPRA, 2020a).

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

Ítem	Descripción
<b>A</b>	<p><b>¿Antecedente registral?</b></p> <p>Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia de la Corte Constitucional T-488 de 2014, 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 fórmula transaccional incluida en la Circular No. 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 de que no se encuentren inscripciones en las oficinas de registro de instrumentos públicos, certificados de tradición y libertad o anotaciones en los libros del antiguo sistema.</p> <p>El certificado deberá solicitarse a nombre de las personas que puedan ser los titulares de derecho real de dominio del predio, y luego de agotar una ardua investigación de la información catastral y registral disponible.</p>



### ¿Existencia de títulos de derecho real de dominio de predios privados?

**B**

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, la existencia de TDRD, para poder determinar si se evidencian derechos reales de dominio debidamente inscritos en las ORIP.

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 con la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y los complementos del folio (la Instrucción Conjunta N.º 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR-Incoder).

Los titulares de derecho real de dominio pueden ser privados (personas naturales o jurídicas) o públicos (entidades estatales). Si se encuentran TDRD privados puede direccionarse el proceso por alguna de las rutas de formalización de la propiedad privada.

### ¿TDRD con vida, y las partes están de acuerdo?

**C**

Una vez realizado el estudio de títulos y evidenciado que el último 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:

- Un título formal sin registrar (vía judicial o vía administrativa).
- La ratificación de un negocio jurídico (vía notarial).
- La donación a entidades territoriales para otorgamiento de subsidio en especie (vía administrativa).

En caso de que las rutas mencionadas 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 se cumplan los requisitos establecidos en dicha ley.

### ¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?

**D**

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 sus porcentajes, como en lo que pueda corresponderle a cada una de las partes de la sucesión.



### ¿Área menor o igual a una UAF?

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

**E**

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

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

En este orden de ideas, la aplicación de ese procedimiento especial restringe, como primera medida, que el predio sea menor o igual a una 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-Incoder), modificado por la Instrucción Administrativa N.º 1 de 2017, junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular N.º 5 de 2018 de la ANT.

### ¿El proceso es de mínima cuantía?

**F**

Con la implementación de la oralidad en Colombia, la Ley 1564 de 2012, que promulgó el CGP, establece que dirimir los asuntos por competencia en razón de la cuantía —criterio de carácter objetivo que determina la competencia del juez civil, y tiene relación con el valor o la 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 salario mínimo legal mensual a que se refiere este artículo será el vigente al momento de la presentación de la demanda. Cuando se reclame la indemnización de daños extra-patrimoniales 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.

### **¿Existen titulares de derecho real del dominio de predios de origen público?**

**G**

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

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

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

### **¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?**

**H**

En caso de no encontrar antecedente registral aparente, puede tratarse de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, el Incoder o la ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá procederse a hacer el respectivo registro ante la ORIP.

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



### ¿Es un predio baldío? (concepto ANT)

**I**

En esta actividad, determinar la naturaleza jurídica de un predio privado o baldío es algo que definirá la ANT, conforme lo establece la Sentencia T-488 de 2014, mediante un acto administrativo, tomando en cuenta lo siguiente:

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

### Inscripción en ORIP como baldío

**J**

Si la ANT da el concepto de predio baldío, se debe realizar la inscripción atendiendo al artículo 57 del Estatuto Registral (Ley 1579 de 2012), donde se establece que:

*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.*

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 de los cuales, tras el proceso de regularización, se comprobó su naturaleza baldía, y así apoyar en la consolidación del inventario de predios de la nación.

### ¿Es viable la adjudicación?

**K**

En caso de comprobarse y tenerse certeza de que se trata de un predio del FNA o de un baldío, estos solo podrán ser transferidos a través de un proceso de adjudicación establecido por la ANT. Por tal motivo, es necesario analizar las condiciones del sujeto que esté solicitando el predio, así como las restricciones sobre dicho predio, considerando la Ley 160 de 1994, el Decreto Único Sectorial 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.



### Se descarta la presunción de baldío-plena identificación en ORIP con Titular de Derecho Real del Dominio privado

**L**

En el evento de que se pueda determinar que la naturaleza jurídica del predio es privada, debe, entonces, reconocerse la existencia de TDRD, el cual debe estar inscrito en el Registro Público, entendiéndose que el predio salió del dominio del Estado. En caso de que dicha información se encuentre en el antiguo sistema, deberá solicitarse a las ORIP la digitalización del certificado de tradición y libertad correspondiente.

Al desvirtuarse la presunción de un posible baldío e identificarse plenamente el TDRD, se deberá proseguir con el estudio jurídico que permita determinar la ruta de formalización más óptima, a partir de la actividad específica “C” del flujograma de rutas.

### ¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?

**M**

Si existe un TDRD de bienes de la nación y no se lo encuentra registrado a nombre del adjudicatario, posiblemente se trate de predios adjudicados mediante actos administrativos (resoluciones de adjudicación del Incora, el Incoder o la ANT) sin el correspondiente registro ante la ORIP, por lo cual deberá hacerse el respectivo registro ante la ORIP.

### ¿El bien es apto para adjudicación?

**N**

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 que pueden desarrollarse 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, o bienes inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerados aptos.

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.



### Regularización de predios ocupados de manera regular y lícita

**O**

Si el bien es apto de adjudicación, se realizará el acto administrativo de adjudicación para los beneficiarios, para posteriormente ser registrado en la ORIP.

Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario (FNA) 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. Así mismo, 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, la protección y la conservación de los recursos naturales renovables, los caminos, las servidumbres de tránsito y de aguas, previa y expresa solicitud de las autorizaciones requeridas y de los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.

**P**

#### Bien no apto

Si el bien no es apto, el dominio podrá ser transferido a entidades de derecho público.

Fuente: adaptado de la Guía de Formalización de la propiedad rural por barrido predial del MADR (2016), en ETGRPR del departamento de Huila (UPRA, 2020a).



## 2.8 El rol de la Agencia Nacional de Tierras respecto a la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

La ANT fue creada mediante el Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se fijaron su objeto de creación, su naturaleza jurídica, sus funciones y su estructura, entre otras. Se tiene, entonces, que la ANT es la máxima autoridad de tierras de la nación; es una agencia especial adscrita al MADR, y 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 de su función social y administrando los predios baldíos y rurales de la nación.

La ANT deberá ejecutar la PP de OSPR bajo los siguientes criterios:

- Gestionar el acceso a la tierra como factor social y productivo de pobladores rurales y comunidades étnicas.
- Gestionar de forma progresiva la formalización de los bienes rurales promoviendo la seguridad jurídica de la tierra.
- Administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.
- Concertar con comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención (ANT, 2020).

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

### **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, tomando en cuenta que este tipo de atención puede realizarse de forma masiva, en los municipios focalizados para la implementación y la ejecución de los POSPR.

### **Demanda**

En la modalidad por demanda la ANT recibe solicitudes radicadas por ciudadanos a partir de enero de 2016.



## 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, teniendo como modalidades de acción la oferta y la demanda en zonas focalizadas y no focalizadas, respectivamente, y 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 ya se mencionó, 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 del 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 coadyuve a la solución de un problema histórico en la ruralidad colombiana.

## 2.9 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

El Decreto Ley 2363 de 2015 otorga a la ANT la facultad para realizar la formulación, la implementación y la 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 de 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 (artículo 35); elección de formalización de la propiedad vía administrativa (artículo 36); acción de resolución de controversias sobre actos de adjudicación (artículo 37) y la acción de nulidad agraria (artículo 38).



El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y se ordenó a la ANT la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar las situaciones indeseadas frente al acceso, uso y tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

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

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

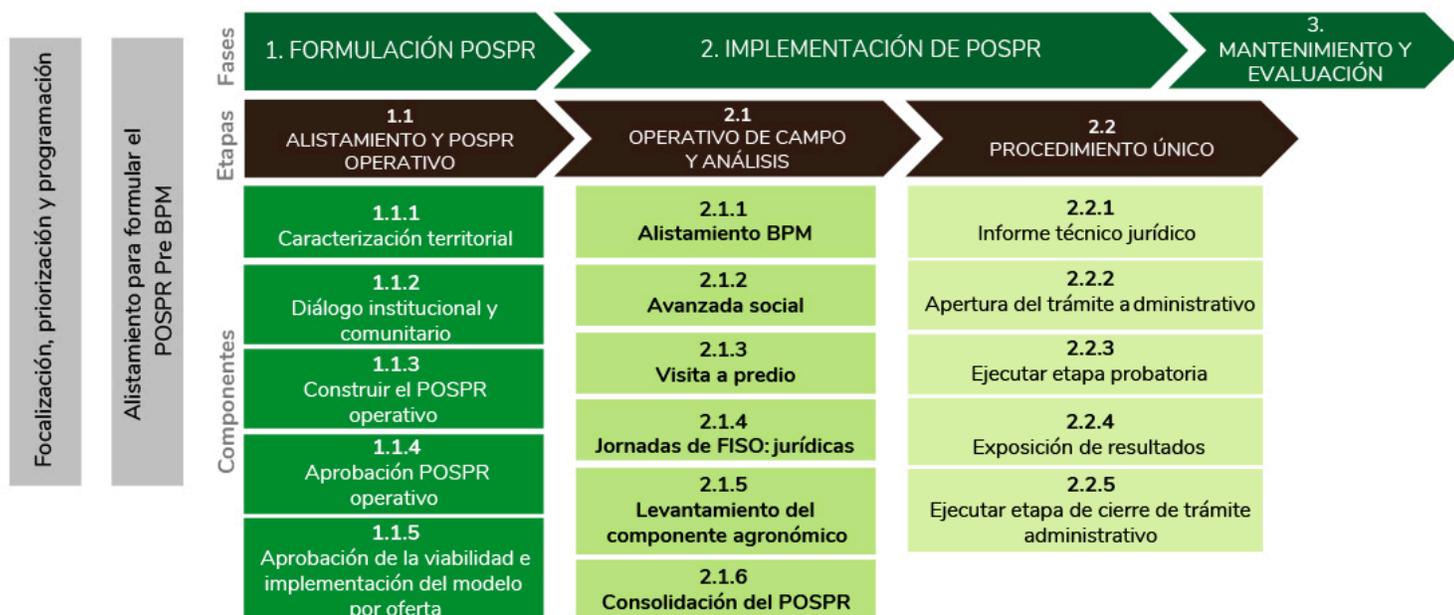
Para dar cumplimiento al Decreto Ley 902 de 2017, la ANT expide la Resolución 740 de 2017, donde establece el reglamento operativo, los instrumentos, los mecanismos y metodologías, para desarrollar las funciones asignadas.

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

Los planes son desarrollados mediante la metodología de barrido predial en municipios focalizados por el MADR bajo los parámetros y herramientas establecidas en la Resolución 130 de 2017.

Precisado lo anterior, se considera que para dar al lector un bosquejo de las fases contempladas en la metodología de los POSPR, es menester presentarla como se muestra en la figura 2.

Figura 2. Metodología, Fases de los POSPR



Fuente: ANT (2020), en ETGRPR del departamento de Huila (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, y la elaboración y la aprobación del POSPR (artículo 3 de la Resolución 740 de 2017).
- 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 consolidar la información, previa aprobación del POSPR por el director (a) de la ANT, utilizando la metodología del catastro multipropósito, que, a su vez, se desarrolla en los siguientes puntos (artículo 5 de la Resolución 740 de 2017):

  - ✓ **Barrido predial:** Consiste en la visita a la totalidad de los predios rurales, ubicados en la zona focalizada, a fin de hacer 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 a efectos de su actualización, y harán parte integral de este para su implementación, su seguimiento, su evaluación y su mantenimiento.
- ✓ **Ejecución de actuaciones administrativas:** Se conformarán o se 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 bien, en el 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 podrán adelantarse 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 de los objetivos definidos en los respectivos POSPR.

Una vez hecha la formulación del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, y determinada la zona por intervenir, la ANT da inicio al procedimiento.

## 2.10 Procedimiento único en zonas focalizadas

El Decreto Ley 902 de 2017 estableció en su artículo 40 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 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 de entre 60 días y un año.

De conformidad con lo contemplado en el artículo 60 y subsiguientes del Decreto Ley 902 de 2017, el Procedimiento Único consta de 2 fases: 1) administrativa y 2) judicial, las cuales se presentan a continuación.



- **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 deben tener en cuenta los asuntos contenidos en los numerales 1 y 2 del artículo 58, como se muestra en la figura 3, tomando en cuenta los manuales expedidos por la ANT.
- c) Para dar apertura al periodo probatorio deben tenerse 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.

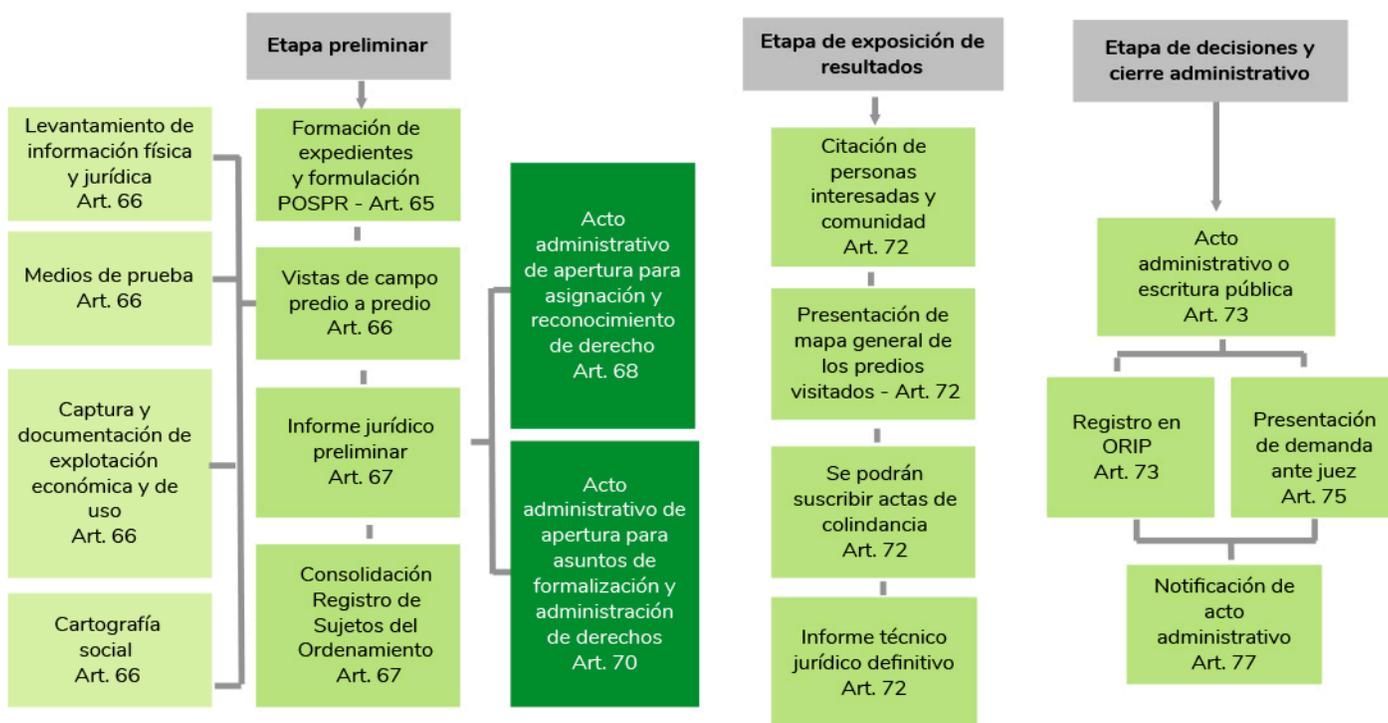
- **Etapa judicial:**

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.

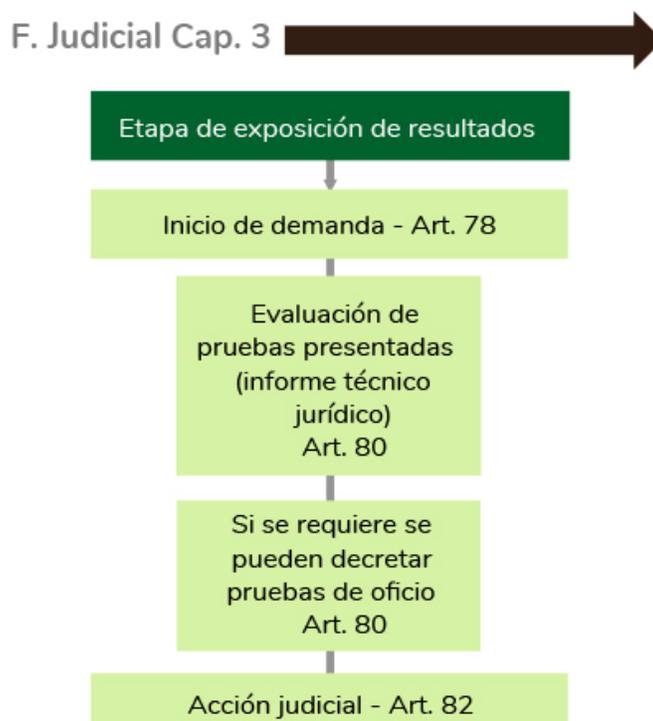
**Figura 3.** Fase administrativa del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017

F. Administrativa Cap. 2



Fuente: Diagnóstico: Catastro Multipropósito como Herramienta en los Procesos de Regularización para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural-OSPR, UPRA (2018), en ETGRPR del departamento de Huila (UPRA, 2020a).

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

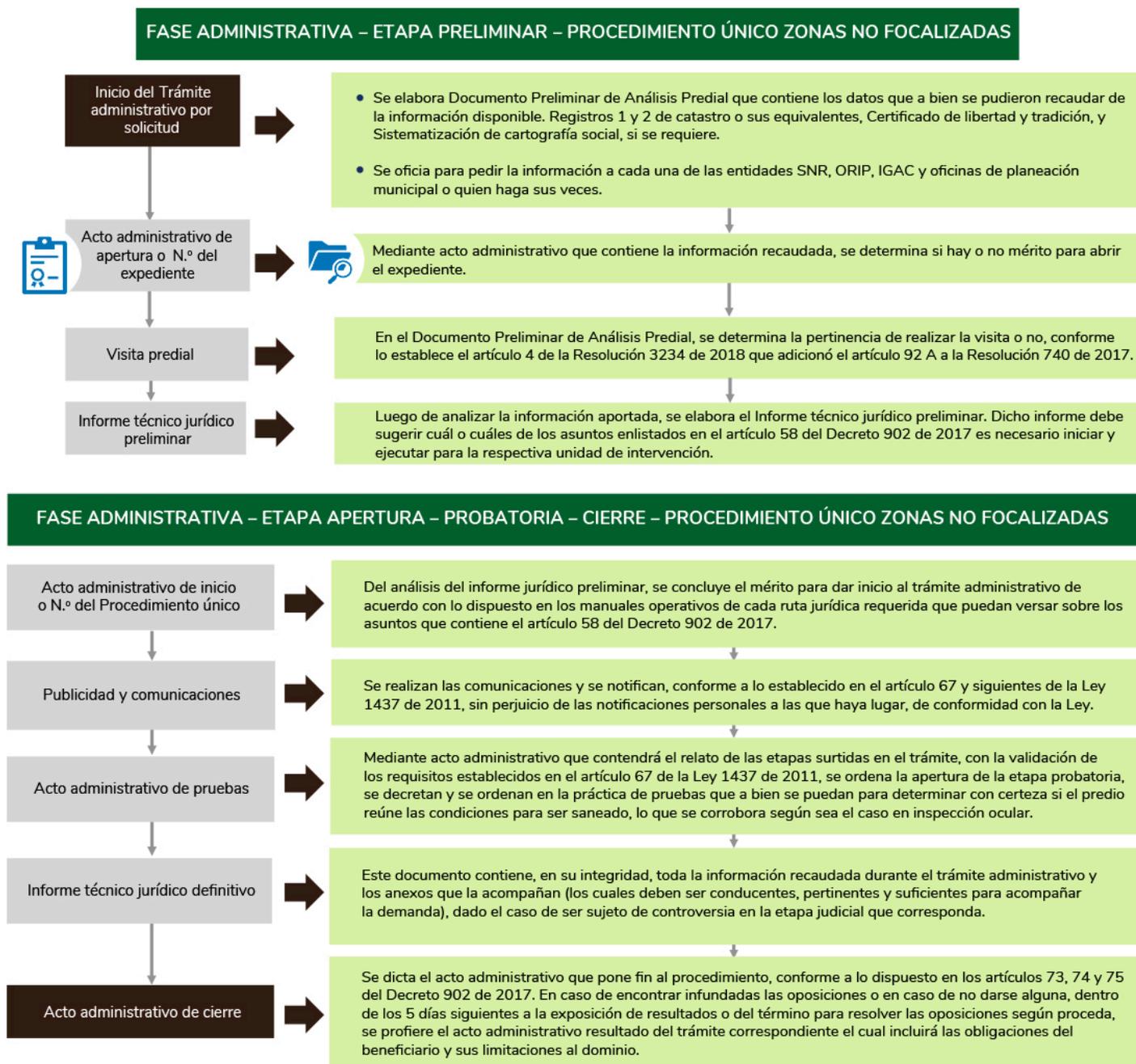


Fuente: Diagnóstico: Catastro Multipropósito como Herramienta en los Procesos de Regularización para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural-OSPR, UPRA (2018), en ETGRPR del departamento de Huila (UPRA, 2020a).

## 2.11 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 como se muestra en la figura 5.

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

Fuente: ETGRPR en el departamento de Huila (UPRA, 2020a), con base en el Decreto Ley 902 de 2017.



## 2.12 Procesos especiales agrarios

El Decreto 1071 de 2015, por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la Ley 160, define 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, en el documento titulado *Procedimientos administrativos especiales agrarios: fundamentos y conceptos* la UPRA (2015) cita a Ramos et al. (2013) para 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 la finalidad de los procedimientos administrativos especiales agrarios es garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Para ilustrar al lector, en la figura 6 se enuncian y se definen 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

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

Fuente: ETGRPR en el departamento de Huila (UPRA, 2020a).

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

En relación con los nuevos procedimientos que se pretenda 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 según el contenido del Decreto Ley 902 de 2017.

Finalmente, resulta oportuno ilustrar grosso modo las etapas del trámite administrativo de los procedimientos especiales agrarios, como se muestra en la figura 7.

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

Fuente: elaboración propia, con base en el Proyecto Biocarbono (UPRA, 2022).

## 2.13 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”.
- **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”.



# 3

Resumen ejecutivo de la  
caracterización del ordenamiento  
social de la propiedad rural en la  
región de la Orinoquia-departamento  
de Arauca





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 & Rodríguez, 2022), el cual presenta una serie de datos relacionados con las circunstancias de la tenencia, el uso del suelo y elementos del OSPR en la región de la Orinoquia. El resumen retoma las generalidades de la región desagregando los elementos más relevantes para el departamento de Arauca, y poniendo particular cuidado a la hora de caracterizar la distribución de la propiedad, la identificación de los predios no saneados y las áreas de condicionamientos legales para el OSPR, entre otros elementos.

### 3.1 Información catastral

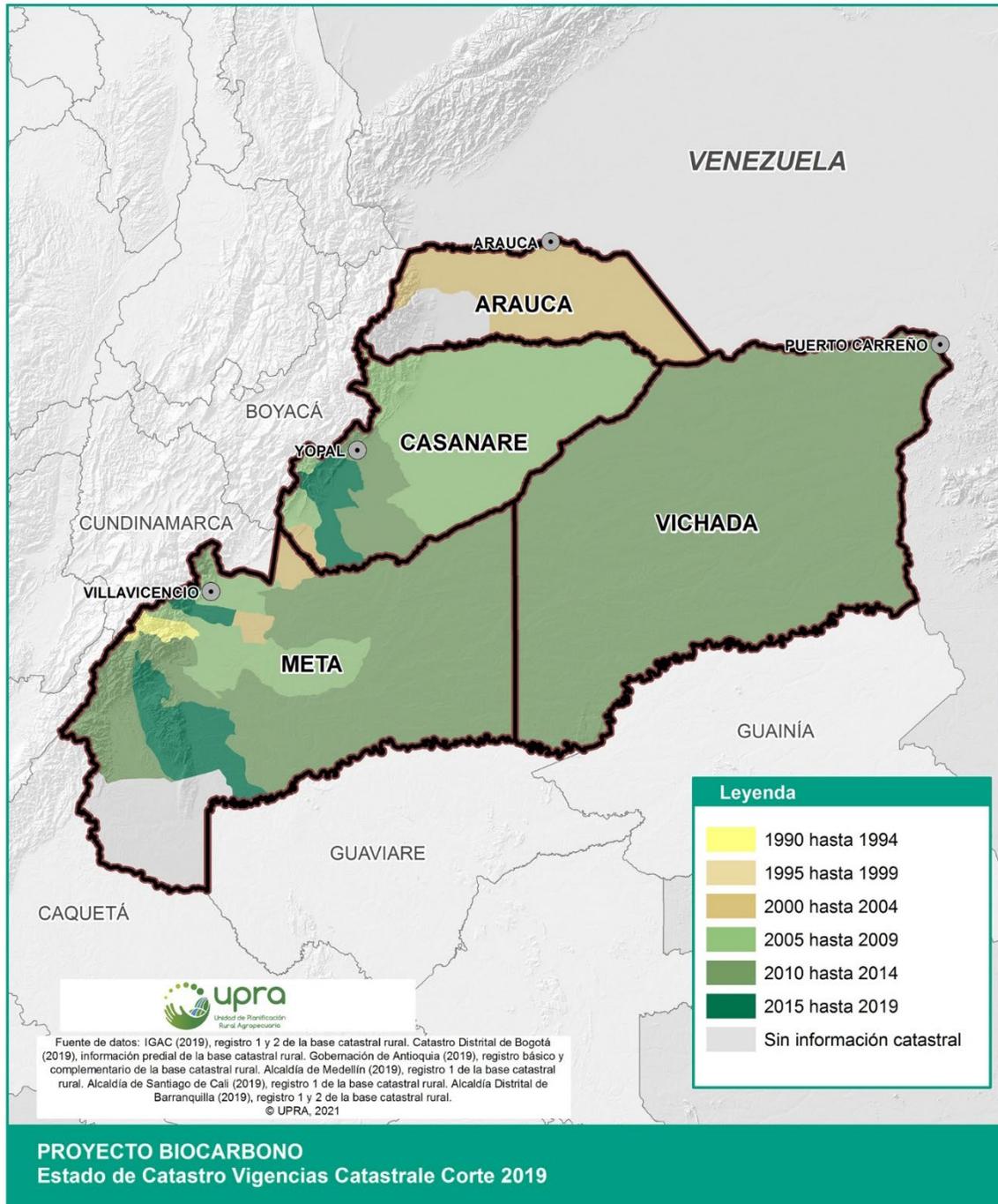
El estado del catastro rural para la vigencia 2019 en los departamentos que conforman la región de la Orinoquia se representa en la figura 8, donde se identifican los municipios que fueron objeto de actualización catastral con vigencias entre 2015 y 2019; entre 2010 y 2014; entre 2005 y 2009; entre 2000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

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

- **Rango 2010-2014:** En este rango se encuentran únicamente los municipios de Tame y Saravena en el componente urbano.
- **Rango 2000-2004:** En este rango se encuentran todos los municipios del departamento en lo relacionado con el componente rural, excepto Tame, que no cuenta con formación catastral en lo rural. En cuanto al componente urbano, se encuentran los municipios de Arauca, Araquita, Cravo Norte y Puerto Rondón.
- **Rango 1990-1999:** En este rango se encuentra el sector urbano del municipio de Fortul.



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



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

## 3.2 Figuras de ordenamiento en el departamento de Arauca

A fin de avanzar en ejercicios de formalización en el departamento de Arauca, es necesario considerar las distintas 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<sup>8</sup>, con el fin de generar un diagnóstico sobre la relevancia de estas en los departamentos de la región 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 en que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las diversas fuentes de información, como se muestra en la figura 9.

**Tabla 3. Área de figuras ambientales en el departamento de Arauca**

Departamento	Área neta figuras ambientales (ha)	% área neta figuras ambientales	% área neta figuras ambientales vs. departamento
Arauca	640.074,22	11 %	27 %

Fuente: SINAP, UPRA, citados por 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 en que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las distintas fuentes de información. Otro indicativo de la relevancia de las figuras ambientales en el departamento de Arauca; se aprecia al considerar la participación de estas figuras en el territorio departamental, donde representan el 27 % de su territorio.

<sup>8</sup> Zonas de reserva campesina, zonas de desarrollo rural, económico y social y zonas de desarrollo empresarial.



Figura 9. Figuras ambientales – Orinoquia



Fuente: SINAP, UPRA, citados por Rey y Rodríguez (2022).



Un análisis predial dentro de estas figuras ambientales nos arroja los resultados que se muestran en la tabla 4.

**Tabla 4. Tipo de propietario figuras ambientales en la región de la Orinoquia**

Tipo de Propietario	N.º 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 %
<b>Total</b>	<b>27.880</b>	<b>100 %</b>	<b>4.424.645</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA, IGAC, citados por Rey y Rodríguez (2022).

Un porcentaje de las figuras de ordenamiento ambiental se enmarca, básicamente, en tres categorías: el Sistema de Áreas Protegidas (SINAP)<sup>9</sup>, ecosistemas estratégicos y estrategias complementarias de conservación y desarrollo sostenible. Para el documento, se presentan en la tabla 5, de forma diferencial, las áreas de Parques Nacionales, que hacen parte de las áreas SINAP.

**Tabla 5. Figuras ambientales en el departamento de Arauca**

Categoría de ordenamiento ambiental	Área de interés ambiental		Arauca Área (ha)
Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (PNN)	PNN		173.337
Ecosistemas Estratégicos	Páramos		68.157
	Humedales RAMSAR		
Estrategias Complementarias de Conservación y Desarrollo Sostenible	Áreas de Manejo Especial de la Macarena	Condicionado	
		Exclusión legal	
	AICAS		171.569
	Zonas de Reserva Forestales (Ley 2 de 1959)	Categoría A	35.639
Previa Decisión		188.427	

<sup>9</sup>El SINAP se define como “[...] el conjunto de áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país” (artículo 2.2.2.1.1.3 del Decreto 1076).



		Categoría B	5.076
		Categoría C	52.221
Otras Categorías-SINAP	Parques Naturales Regionales		
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales		5.812
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado		333.403
	Distritos Regionales de Manejo Integrado		
	Distritos de Conservación de Suelos		
	Áreas de Recreación		
	Reserva Natural de la Sociedad Civil		3.442

Fuente: SINAP, UPRA, citados por Rey y Rodríguez (2022).

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

### **3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico**

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

#### **3.2.2.1 Resguardos indígenas**

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

Figura 10. Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia



Fuente: UPRA-ANT, citados por Rey y Rodríguez (2022)

**Tabla 6. Resguardos indígenas en el departamento de Arauca**

Depto.	Área resguardos (ha)	% área resguardos	Área geográfica del depto. (ha)	% resguardos en el Depto.
Arauca	133.170	3 %	2.383.135	6 %

Fuente: UPRA (2022); ANT (2018), citado por Rey y Rodríguez (2022)

Como puede apreciarse en la tabla 6, en el departamento de Arauca se encuentra el 3 % del área total de los resguardos legalmente constituidos de la región, y que abarcan el 6 % del área departamental, situación que deberá ser tomada en cuenta para la implementación de la ETGRPR en este departamento, pues dicha figura constituye una restricción al OSPR.

**Tabla 7. Resguardos indígenas en el departamento de Arauca**

Depto.	Resguardo indígena	Área RI (ha)	% área RI (ha)
Arauca 28	Angosturas	3.275	0,1 %
	Bayoneros	123	0,003 %
	Cajaros	227	0,005 %
	Cananama	1.924	0,04 %
	Caño Claro	1.637	0,04 %
	Caño Mochuelo	22	0,0005 %
	Cibariza	35.538	1 %
	Cuiloto II	81	0,002 %
	Cusay	1.035	0,02 %
	El Vigía	483	0,01 %
	El Zamuro	195	0,004 %
	Julieros y Velasqueros	223	0,005 %
	La Esperanza	67	0,001 %
	La Esperanza-La Fortaleza y El Totumo	120	0,003 %
	La Isla	129	0,003 %
	La Vorágine-La Ilusión	843	0,02 %
	Laguna Tranquila	15.733	0,3 %
	Los Iguanitos	564	0,01 %
	Macarieros	18	0,0004 %
	Matecandela	16	0,0003 %
Parreros	206	0,005 %	



Depto.	Resguardo indígena	Área RI (ha)	% área RI (ha)
	Playas de Bojabá	1.293	0,03 %
	Puyeros	33	0,001 %
	Roqueros	103	0,002 %
	Sabanas de Curipao	32.777	1 %
	San José de Lipa, o Caño Colorado	3.943	0,1 %
	Unido Uwa	5.741	0,1 %
	Valles del Sol	26.820	1 %

Fuente: UPRA-ANT (2021), citados por Rey y Rodríguez (2022).

Frente a lo expuesto en la tabla 7, existen 3 resguardos cuya área es superior a las 10.000 hectáreas, por lo que vale la pena representar en la tabla 8 el rango de tamaño de los resguardos indígenas en la región.

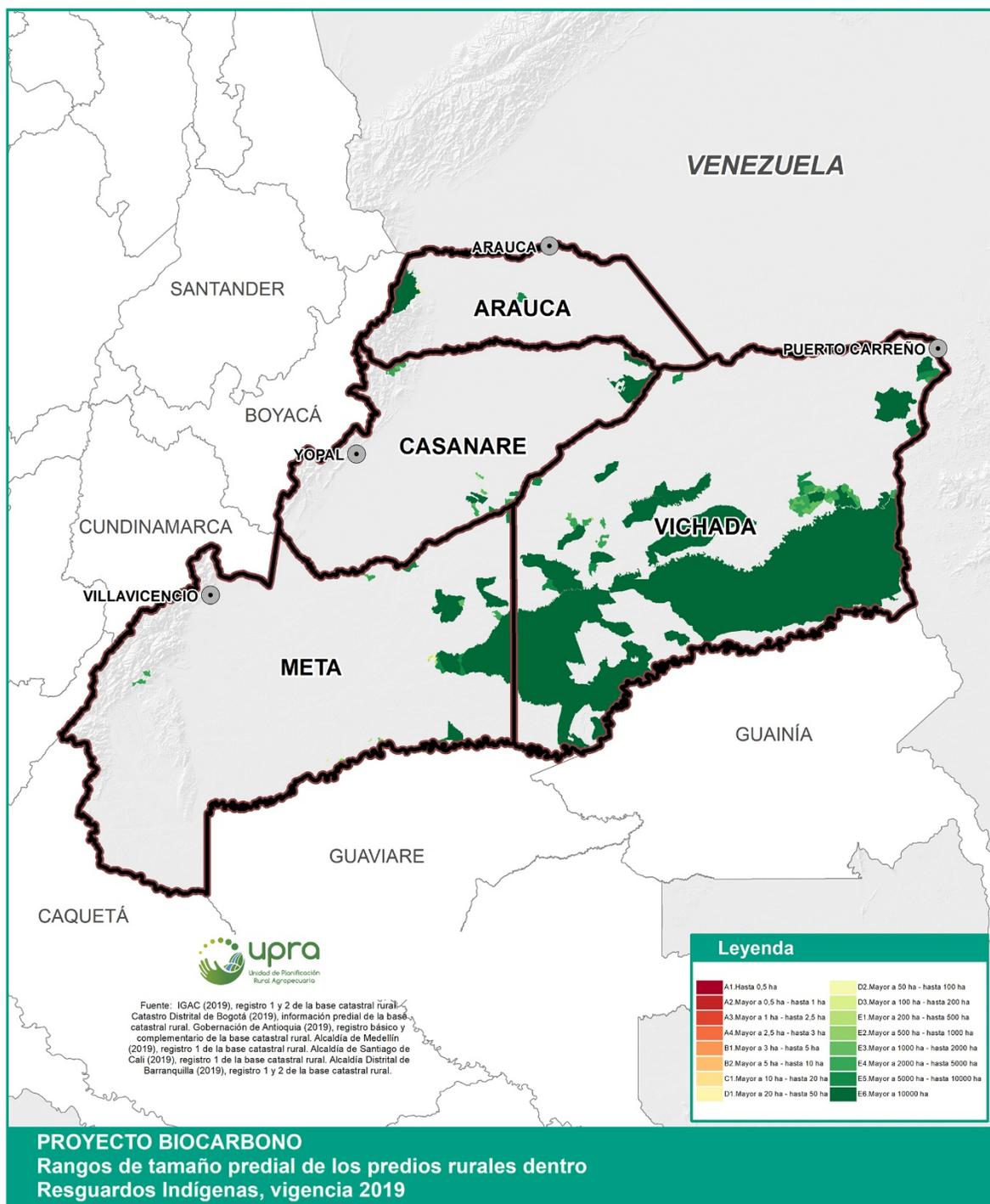
**Tabla 8. Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia**

Rango de tamaño	Resguardos indígenas	% resguardos indígenas	Área RI Orinoquia (ha)	% área RI Orinoquia
C1. Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	2	2 %	33	0,001 %
D1. Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	2	2 %	77	0,002 %
D2. Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	2	2 %	149	0,003 %
D3. Mayor a 100 ha-hasta 200 ha	6	6 %	841	0,02 %
E1. Mayor a 200 ha-hasta 500 ha	6	6 %	1.729	0,04 %
E2. Mayor a 500 ha-hasta 1.000 ha	2	2 %	1.408	0,03 %
E3. Mayor a 1.000 ha-hasta 2.000 ha	13	13 %	20.329	0,4 %
E4. Mayor a 2.000 ha-hasta 5.000 ha	16	16 %	55.745	1 %
E5. Mayor a 5.000 ha-hasta 10.000 ha	12	12 %	88013	2 %
E6. Mayor a 10.000 ha	39	39 %	4.415.489	96 %
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100 %</b>	<b>4.583.813</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA-ANT (2021), citados por Rey y Rodríguez (2022).



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



Fuente: UPRÁ-ANT (2021), citados en Rey y Rodríguez (2022)



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

Tamaño predial	N.º predios	% predios	Área (ha)	% área (ha)
A1. Hasta 0,5 ha	37	4 %	8,50	0,001 %
A2. Mayor a 0,5 ha-hasta 1 ha	19	2 %	14,18	0,001 %
A3. Mayor a 1 ha-hasta 2,5 ha	33	3 %	56,37	0,004 %
A4. Mayor a 2,5 ha-hasta 3 ha	4	0,4 %	11,04	0,001 %
B1. Mayor a 3 ha-hasta 5 ha	20	2 %	77,67	0,01 %
B2. Mayor a 5 ha-hasta 10 ha	37	4 %	274,78	0,02 %
C1. Mayor a 10 ha-hasta 20 ha	37	4 %	559,90	0,04 %
D1. Mayor a 20 ha-hasta 50 ha	69	7 %	2.358,20	0,2 %
D2. Mayor a 50 ha-hasta 100 ha	52	5 %	3.886,60	0,3 %
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 1.000 ha	123	13 %	91.753,55	6 %
E3. Mayor a 1000 ha-hasta 2.000 ha	174	18 %	246.509,66	17 %
E4. Mayor a 2000 ha-hasta 5.000 ha	60	6 %	169.898,53	11 %
E5. Mayor a 5000 ha-hasta 10.000 ha	13	1 %	82.044,40	6 %
E6. Mayor a 10.000 ha	9	1 %	820.545,35	55 %
<b>Total</b>	<b>952</b>	<b>100 %</b>	<b>1.484.700,51</b>	<b>100 %</b>

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

### 3.2.2.2 Territorios comunitarios de comunidades negras

La información oficial da cuenta de que en la actualidad la región de la Orinoquia no tiene territorios legalmente constituidos y titulados a comunidades negras, ni afrocolombianas, ni raizales ni palenqueras; no obstante, sí existen solicitudes, existen solicitudes de titulación de consejos comunitarios para el departamento de Arauca en el municipio de Cravo Norte las cuales se detallan en la figura 12.



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



Fuente: UPRA (2022)-ANT (2021), citados por Rey y Rodríguez (2022)

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

Tamaño predial	N.º 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 1.000 ha	5	12 %	4.271,39	32 %
E3. Mayor a 1000 ha-hasta 2.000 ha	3	7 %	3.760,61	28 %
E4. Mayor a 2000 ha-hasta 5.000 ha	1	2 %	2.118,75	16 %
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>100 %</b>	<b>13.474,21</b>	<b>100 %</b>

Fuente: UPRA (2022)-ANT (2021), citados por Rey y Rodríguez (2022).

### 3.2.3. Otras figuras de ordenamiento social de la propiedad

Otro tipo de figuras de OSP que pueden considerarse son las zonas de reserva campesinas (ZRC), las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres) y las zonas de desarrollo empresarial (ZDE), tipologías que también se hallan presentes en la región de la Orinoquia, y en las que vale la pena ahondar. A continuación, se presentan las figuras de OSP existentes en la región.

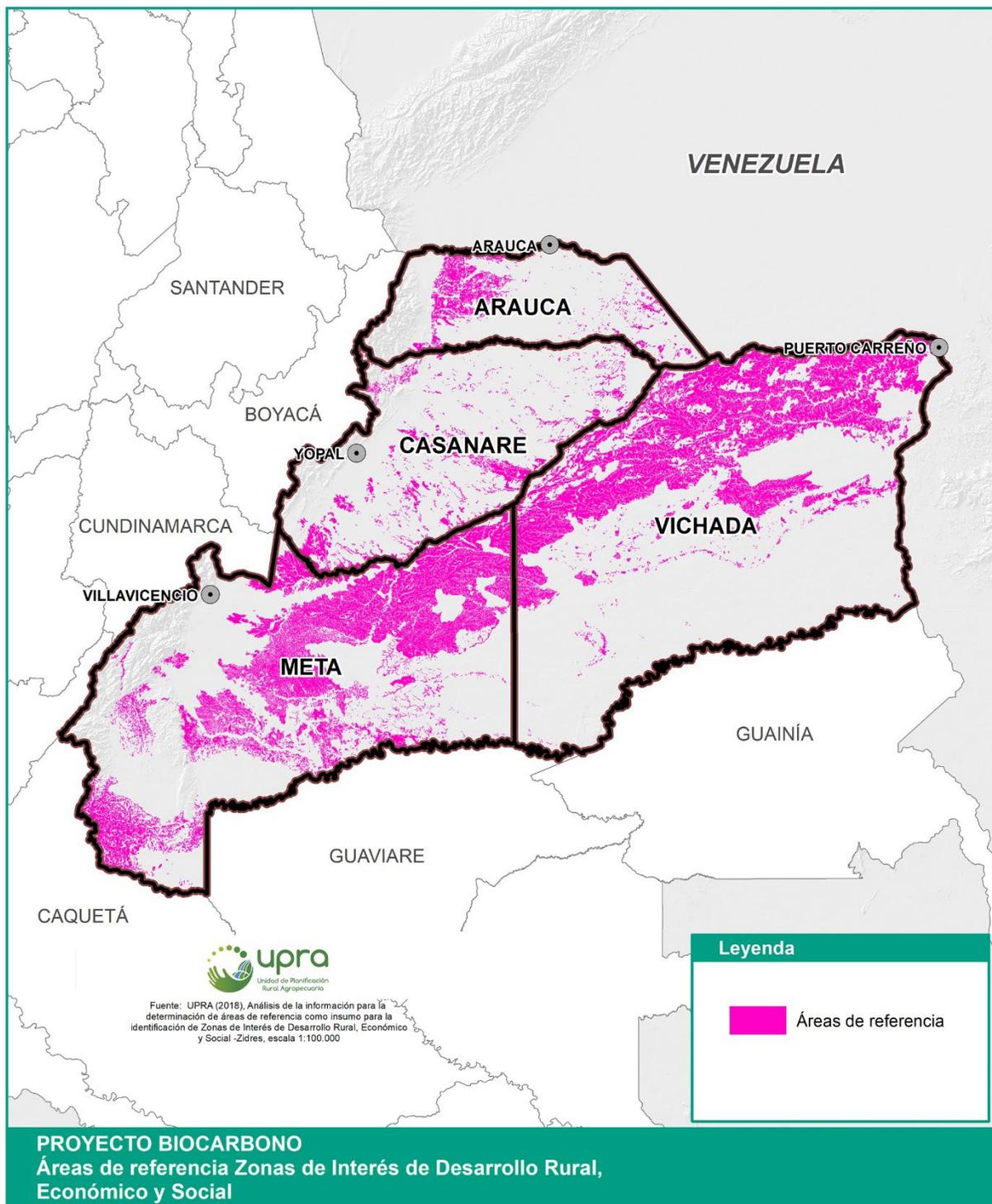
#### 3.2.3.1. Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social

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

[...] territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o 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 Arauca



Fuente: UPRA (2022), citada por Rey y Rodríguez (2022)

El departamento con menor participación en áreas de referencia es Arauca, con el 2 % del área, que corresponde al 16 % de los 3.248 predios, como se puede observar en la tabla 11.

**Tabla 11. Zidres en el departamento de Arauca**

Departamento	Predios	% predios	Área predial (ha)	% área (ha)
Arauca	3.248	16 %	126.711,51	2 %

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

**Tabla 12. Zidres a nivel municipal en el departamento de Arauca**

Depto.	Municipio	Predios	% predios	Área predial (ha)	% área (ha)
Arauca	Arauca	32	1 %	993,7	1 %
	Arauquita	2.467	76 %	87.229,9	69 %
	Cravo Norte	31	1 %	13.933,9	11 %
	Fortul	691	21 %	24.307,5	19 %
	Puerto Rondón	22	1 %	95,6	0,1 %
	Saravena	5	0,2 %	151,0	0,1 %

Fuente: UPRA (2022), citado por Rey & Rodríguez (2022).

A manera de información y como referencia, hasta el momento solo en el departamento de Meta se ha constituido una Zidres, en el municipio de Puerto López. El CONPES 3917 de 2018 identificó variables para áreas Zidres potenciales. Estas son:

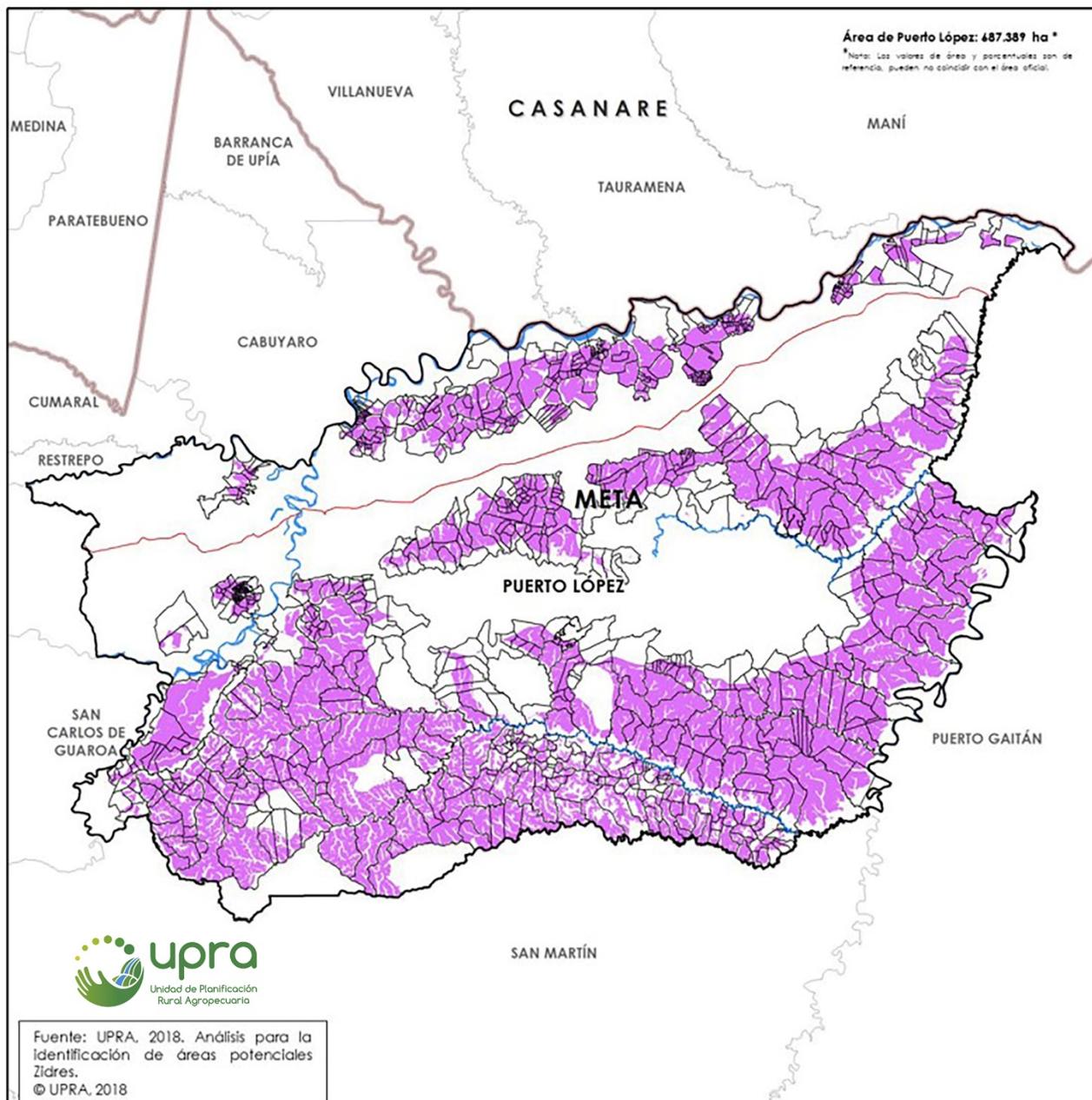
- Que se encuentren dentro de la frontera agrícola.
- Identificación de los determinantes del POT o de las restricciones locales.
- Predios solicitados para ampliación de resguardo indígena.
- Predios inscritos catastralmente en otros municipios.
- Áreas de amenaza alta por inundación (estudio gestión del riesgo)
- Certificación de la 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 por Rey y Rodríguez (2022).

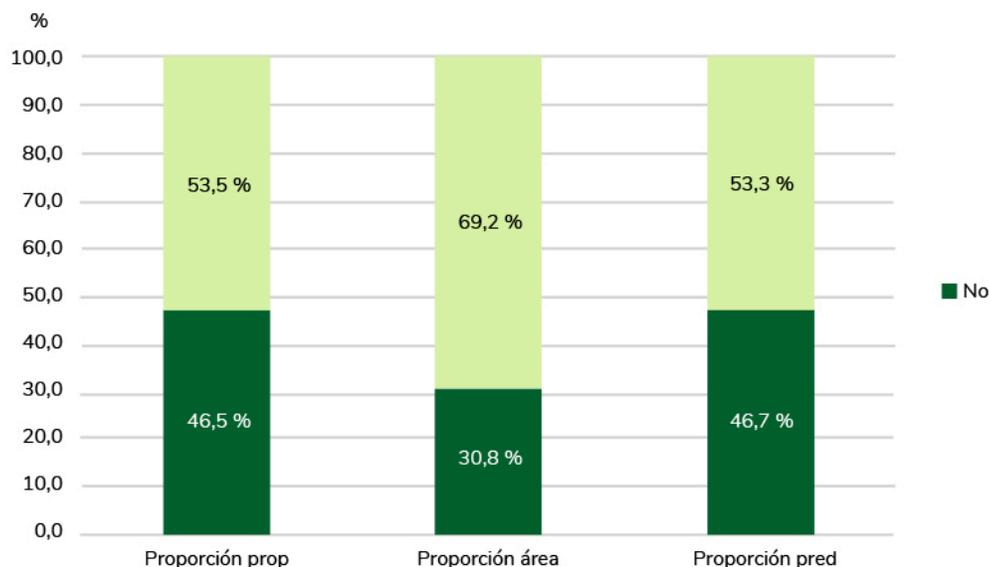
### 3.3 Frontera agrícola

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

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

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



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

**Tabla 13. Frontera agrícola en el departamento de Arauca**

Departamento	Bosques naturales y áreas no agropecuarias (área en ha)	Exclusiones legales (área en ha)	Frontera agrícola nacional (área en ha)	Total general (área en ha)
Arauca	539.769	214.335	1.629.032	2.383.135

Fuente: UPRA (2019), citado por Rey y Rodríguez (2022)





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



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



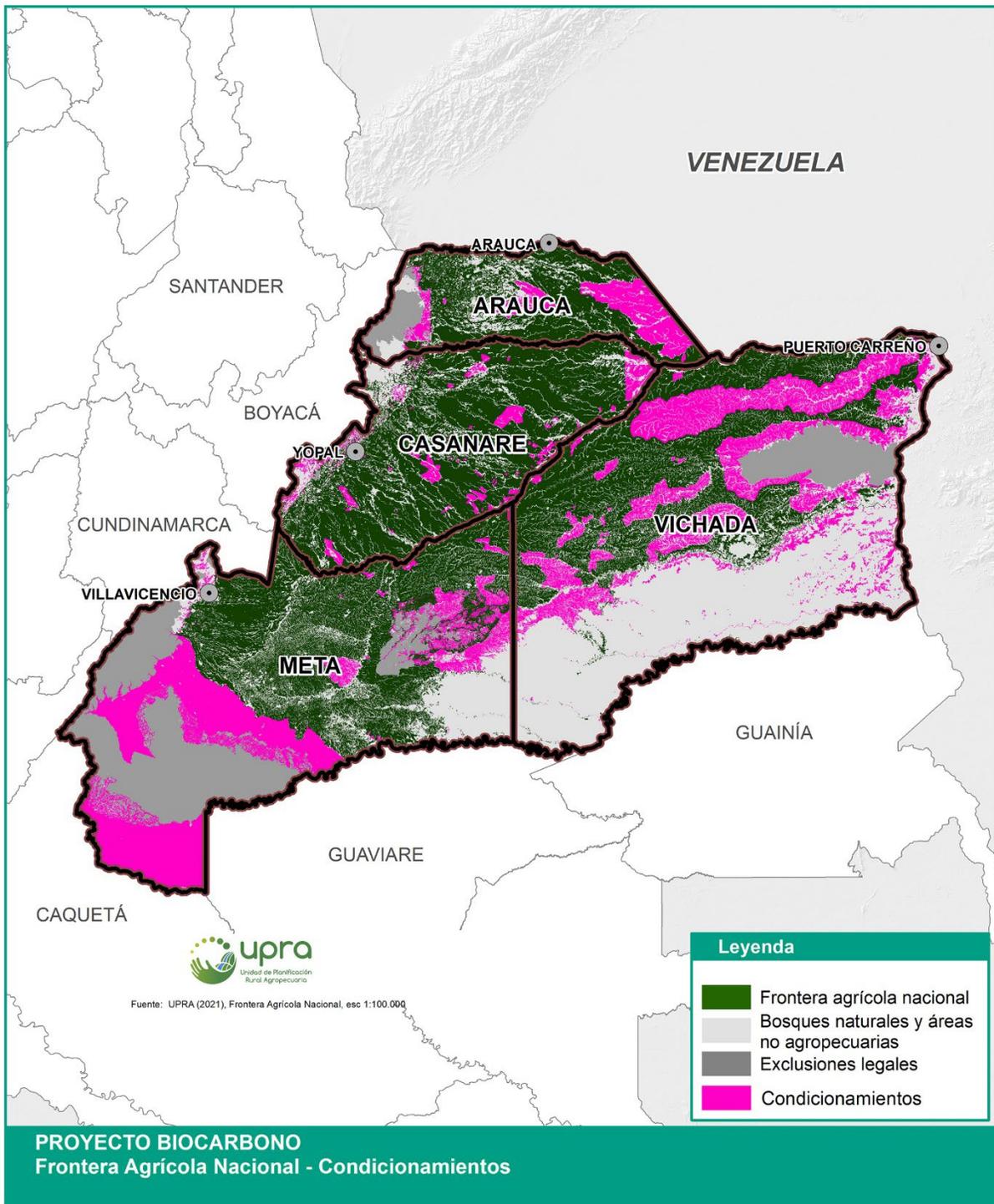
Gráficamente, en la figura 16 se observan con claridad los sectores donde se concentran los elementos por fuera de frontera, donde las exclusiones legales se hacen relevantes en algunos municipios para iniciar procesos de regularización de la propiedad.

Además de los limitantes que pueden presentarse en los predios por fuera de la frontera agrícola, dentro de ella existe una serie de condicionamientos que pueden restringir el uso del suelo en los departamentos de la región de la Orinoquia, tal como se muestra en la figura 17.





Figura 17. Condicionamientos de frontera agrícola en la Orinoquia



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



La zona de color fucsia en el mapa de la figura 17 representa las áreas con condicionamientos de la frontera agrícola, y se observa cómo el departamento de Meta tiene una alta representatividad en tal sentido, por lo cual se infiere que puede presentar mayor cantidad de predios traslapados con dichas zonas; especialmente, en el municipio de La Macarena.

Para dimensionar la importancia de los condicionamientos de frontera, la información catastral muestra que estos representan cerca del 32,6 % del área de frontera en la región de la Orinoquia. Es así como, en el departamento de Arauca tal situación representa alrededor del 26,5 % del área condicionada de la región. Asimismo, dentro del departamento de Arauca el DMI abarca un 69,2 % del total del área condicionada departamental.

### **3.4 Tenencia y distribución de la tierra en la región de la Orinoquia y el departamento de Arauca**

Para analizar la tenencia de la tierra rural en la región de la Orinoquia, se tomaron como base los 240.773 predios que aparecen registrados en la base catastral. De esa forma, el estudio determina las variables en los predios rurales de la región (destino económico, tipo de propietario<sup>10</sup>, tamaño predial y clasificación frente al tamaño de la UAF). Es importante destacar que cada variable se analiza como proporción predial, de área y cantidad de propietarios, con el fin de identificar las diferencias en la distribución.

#### **3.4.1 Comportamiento de las variables**

De acuerdo con la información contenida en la tabla 14, la región de la Orinoquia tiene un área predial de alrededor de 21,8 millones de ha, en la cuales, el departamento de Arauca muestra una participación en el 11,3 % del área.

En la tabla 15 también puede observarse que, en relación con los propietarios registrados en las bases catastrales, el departamento tiene una participación de 30.448 propietarios, equivalente al 9,6 % del total de la región de la Orinoquia.

---

<sup>10</sup> La certeza sobre la titularidad de un predio en Colombia es certificada por la SNR; sin embargo, en dicho documento se utilizan las bases catastrales, por la disponibilidad de información en estas y la ausencia de datos compilados en la SNR.

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

Departamento	Área predial (ha)	Proporción	Cantidad propietarios	Proporción
Arauca	2.479.777	11,3 %	30.448	9,6 %

Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con base en información de la UPRA

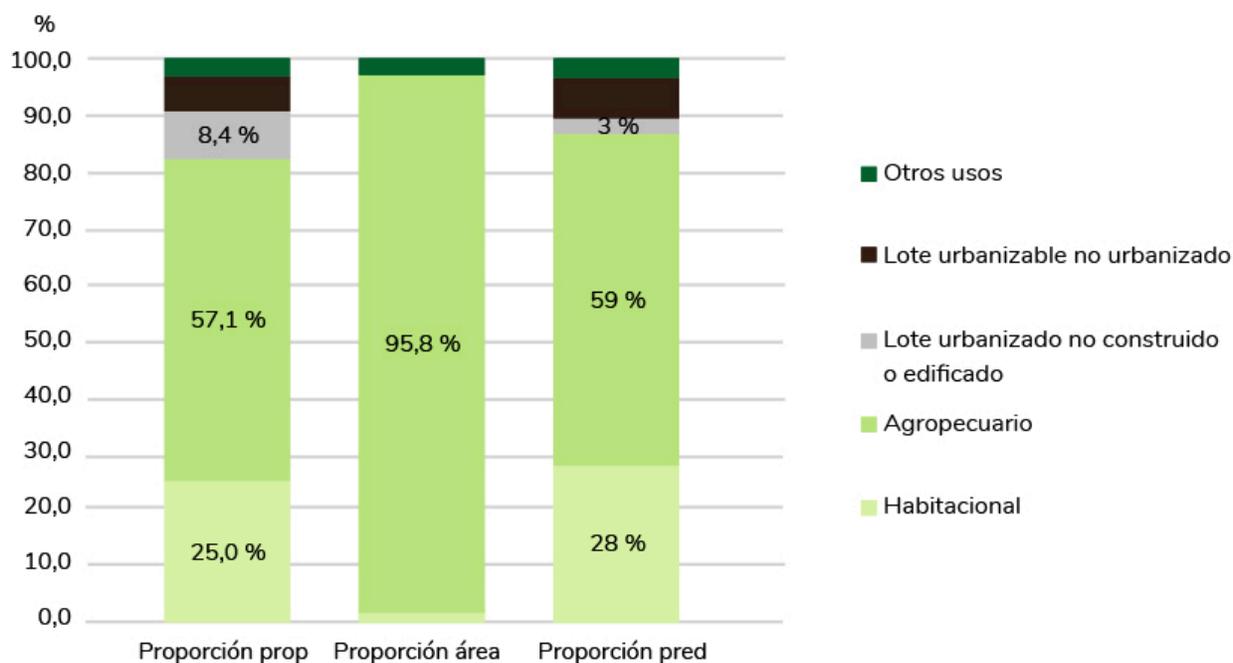
Por otra parte, tomando en cuenta el comportamiento de las variables de la base de datos catastral, en la figura 18 se observan la distribución porcentual de los propietarios (Proporción prop), la del área (Proporción área) y la de los predios (Proporción pred) con respecto al destino económico<sup>11</sup>. El resultado del análisis es que el principal destino corresponde al agropecuario, con una participación del 95,8 % del área, valor que cambia si se toma como referencia la variable de propietarios vinculados con este destino, donde se obtiene un porcentaje del 57,1 %, en tanto que la proporción de predios obtuvo una participación del 59 % del total.

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

La segunda tipología de clasificación es el uso habitacional, que en las variables de predios y propietarios simboliza aproximadamente el 25 % y el 28 %, respectivamente, en tanto que su participación en el área es del 1,6 % del total, hecho que deja entrever la diferencia de la representación y la importancia de analizar cada variable. En este caso, según el estudio de Rey & 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.

---

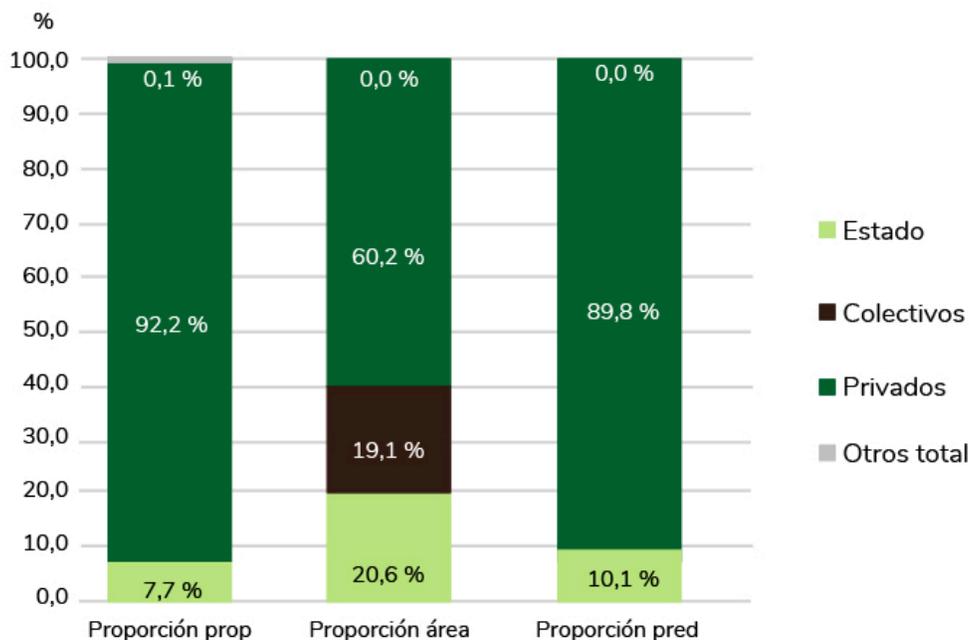
<sup>11</sup> En la circular 479 de 2007, el IGAC describe la *destinación económica de los predios* como la clasificación que se da a cada inmueble en su conjunto, su terreno y sus construcciones o edificaciones, en el momento de la identificación predial, conforme a la actividad predominante en el área que en él se desarrolle. En particular, el artículo 67 de la Resolución 2555 de 1988 identifica 11 tipos de destinaciones.

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

Fuente: Rey & Rodríguez (2022), con base en información de la UPRA

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

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



Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con base en información de la UPRA

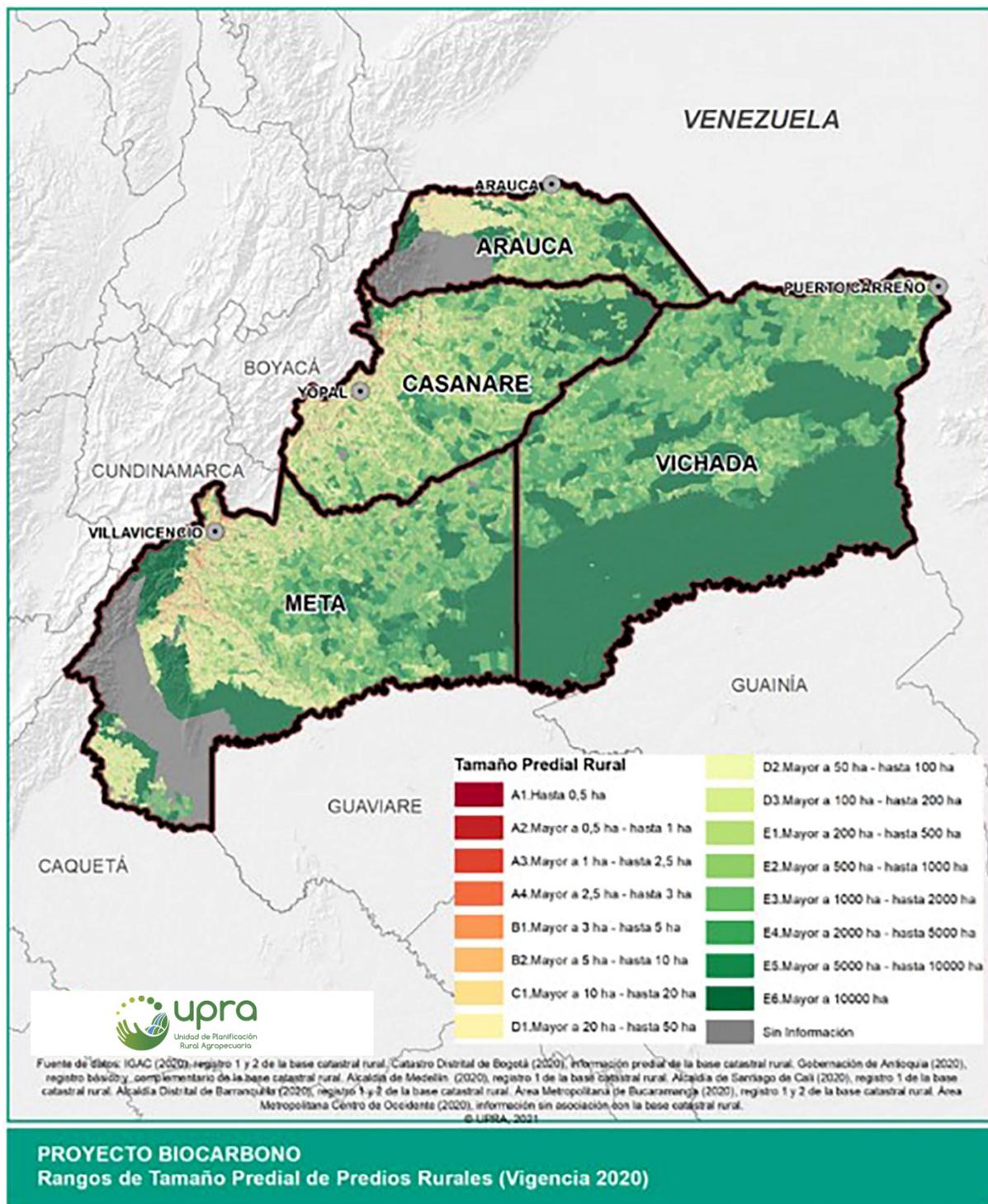
La tercera variable por considerar dentro del diagnóstico es la clasificación del tamaño de los predios, derivada del proceso estadístico desarrollado por la UPRA, y en la que se consolidaron 16 intervalos de tamaño. De esa manera, la figura 20 muestra que los predios de mayor extensión se encuentran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

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

Así mismo, puede advertirse que los propietarios en la región de la Orinoquia se concentran en dos segmentos contrarios. Por 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 has. Cabe destacar, sin embargo, que hay un tercer intervalo de alta participación, de entre 500 y 2.000 ha, donde se concentra el 43 % de los propietarios de la región de la Orinoquia, hecho que confirma las grandes extensiones territoriales de la región.



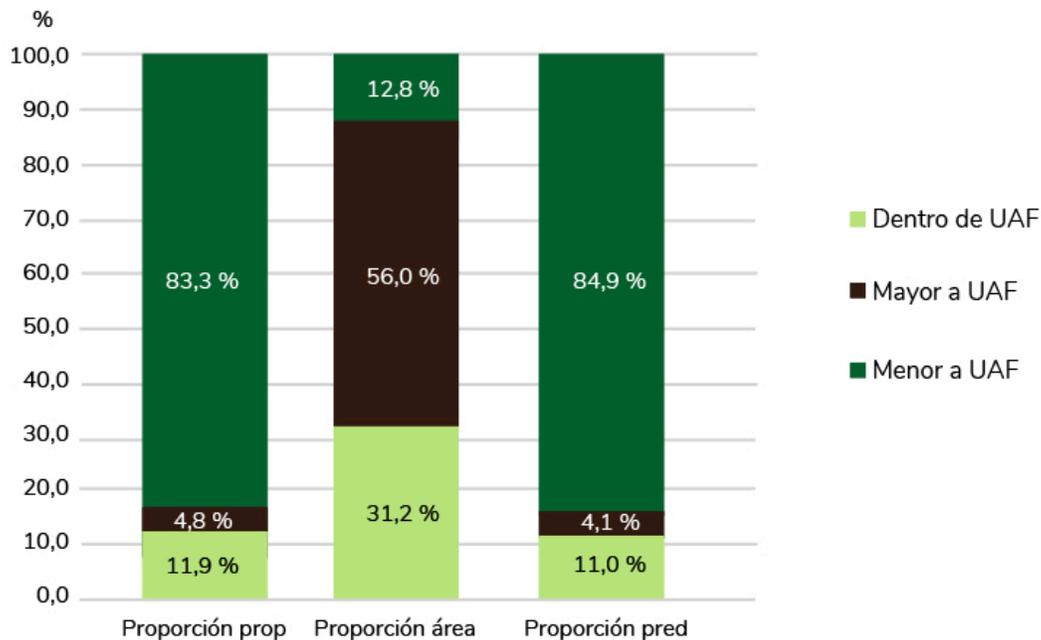
Figura 20. Tamaño predial rural en la Orinoquia



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

Por otro lado, de acuerdo con los resultados de la figura 21, se evidencia que el 83,3 % de los predios y los propietarios (Proporción prop en la figura) 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 hallados en la región de la Orinoquia, en relación con el hecho de 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 base en información de la UPRA.

### 3.4.2 Indicadores de distribución

En aras de complementar la descripción realizada en torno a los aspectos que caracterizan la tenencia de la tierra e indicadores de propiedad en la Orinoquia —y específicamente, en el departamento de Arauca—, es necesario considerar los indicadores de desigualdad, representados en los índices de Gini, de Theil, de Disparidad Inferior y de Disparidad Superior. Dichos indicadores permiten aproximarse a la forma como el área de los predios rurales se distribuye en relación con una cantidad determinada de propietarios. Así pues, es posible identificar si la tierra rural tiene un comportamiento de grandes extensiones en pocas manos, pequeñas extensiones en

muchas manos o una distribución equitativa (y homogénea) entre área por propietarios. Las principales características de cada índice se pueden observar en la tabla 15.

**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 por Rey y Rodríguez (2022)

En relación con lo anterior, en lo que sigue se presentarán los índices de Gini, Theil, de Disparidad Inferior y de Disparidad Superior para los departamentos de la región de la Orinoquia haciendo referencia, en concreto, a algunos municipios.

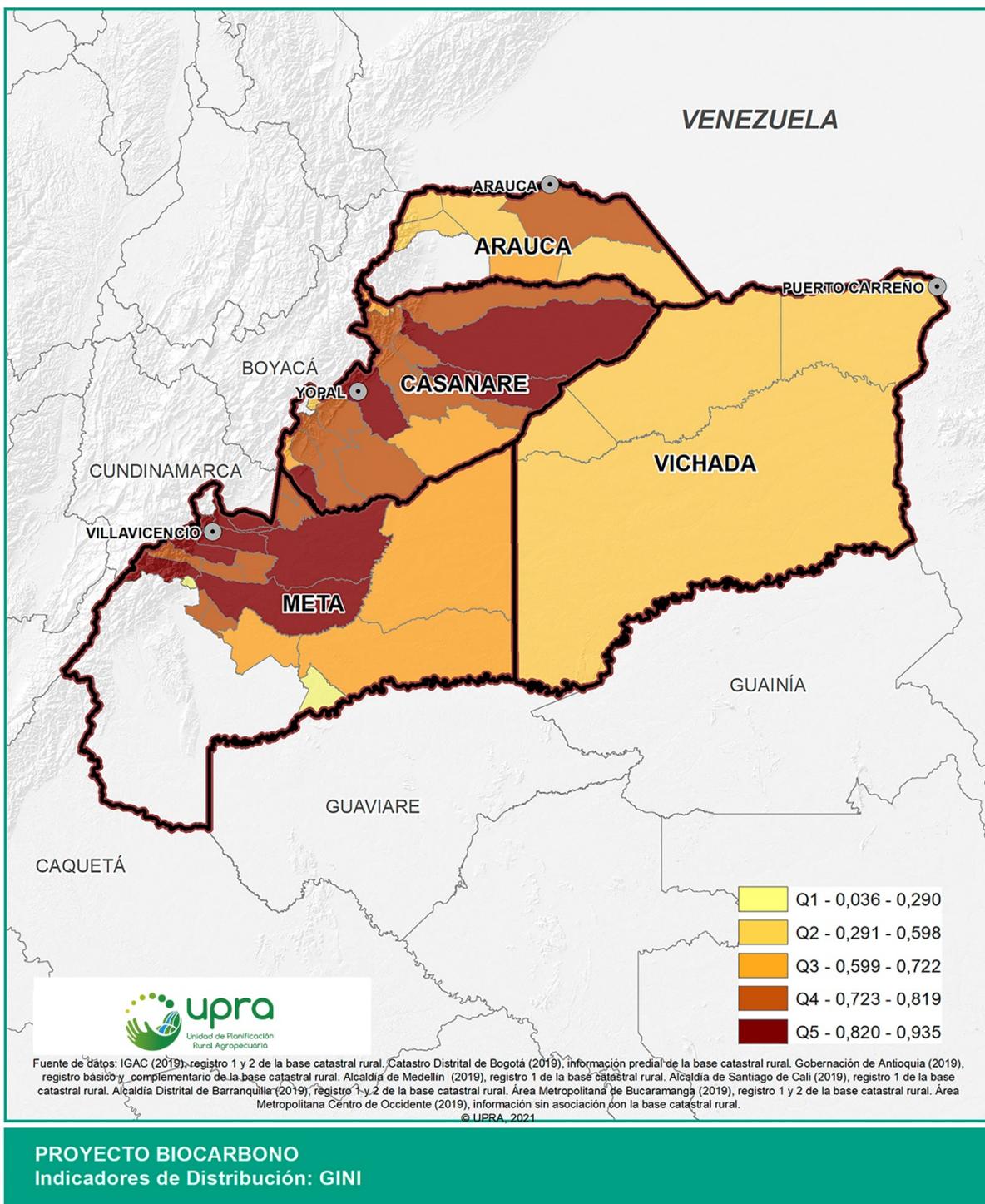
### 3.4.2.1. Índice de Gini

Uno de los indicadores más reconocidos en el análisis de la distribución es el de Gini, el cual mide el grado de desigualdad; en este caso, la 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 índice de Gini en los municipios del departamento de Arauca tiene una mayoría con un indicador por debajo del valor departamental, donde los municipios de Arauquita (0,56), Cravo Norte (0,55), Fortul (0,54), Puerto Rondón (0,63) y Saravena (0,55) presentan valores inferiores al departamental y se tipifican como desigualdad media, según la clasificación de UPRA. En el otro extremo, el municipio de Arauca, que, a su vez, tiene la mayor extensión y el mayor número de habitantes, tiene un índice 0,81; es decir, el municipio tiene un indicador alto.



### Figura 22. Índice de Gini por Departamento



Fuente: Rey & Rodríguez (2022), con base en Indicadores suministrados por la UPRA



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

#### **3.4.2.2. Índice de Theil**

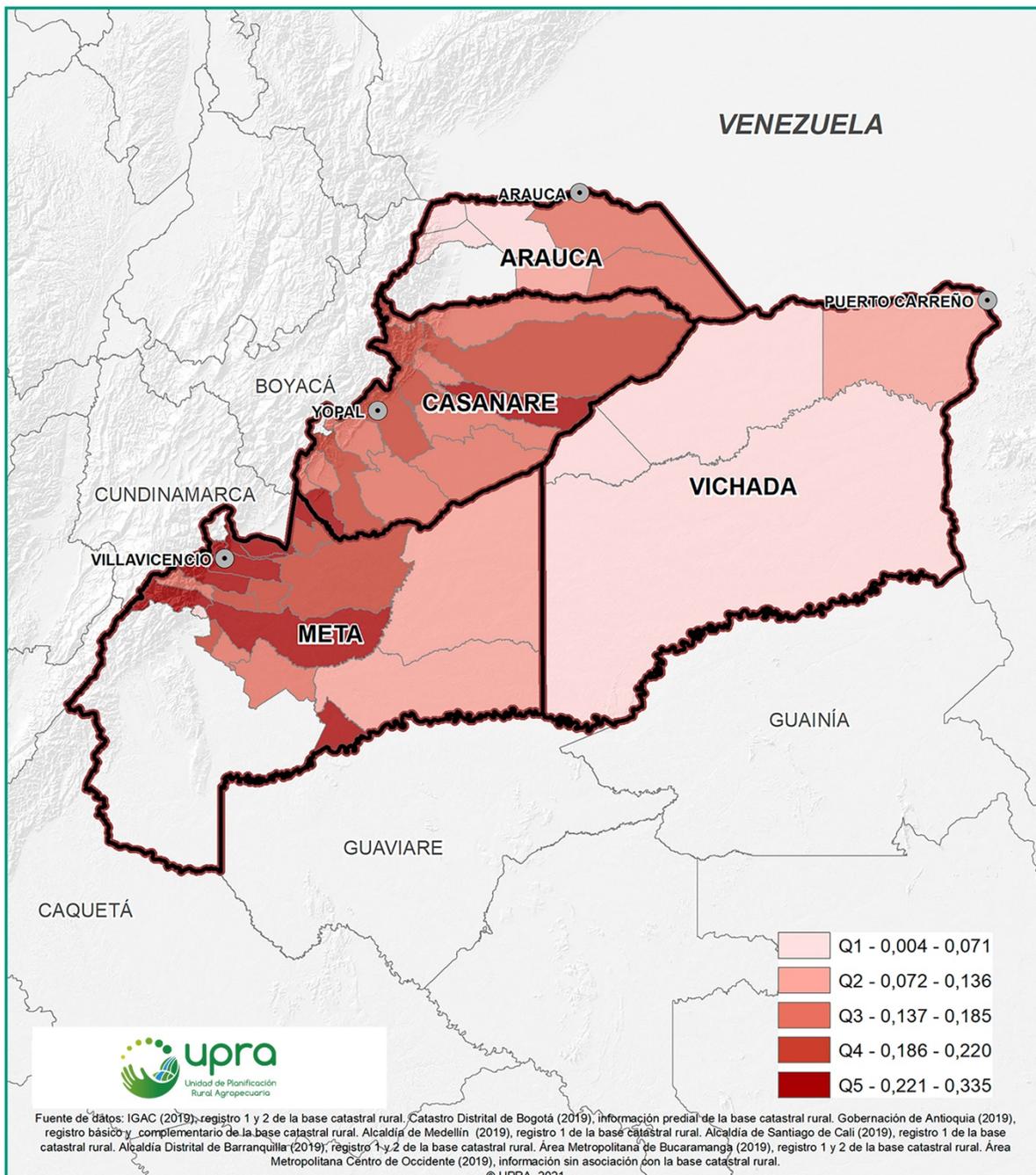
El índice de Theil hace referencia a un valor entre 0 y 1, que mide, según la metodología desarrollada por la UPRA, la heterogeneidad en la distribución de la propiedad, en cuyo caso, mientras más diversos sean los valores analizados de la variable por distribuir, y mientras más alejados estén del valor de referencia, tanto más se acercan a 1 o, lo que es lo mismo, son más heterogéneos.

El comportamiento del índice de Theil a nivel municipal evidencia que la mayoría de municipios del departamento de Arauca se encuentran por debajo del valor del indicador departamental, donde se localizan los municipios de Arauquita (0,07), Cravo Norte (0,11), Fortul (0,07), Puerto Rondón (0,11) y Saravena (0,07). En el extremo opuesto, el municipio por encima del valor del indicador a escala departamental es Arauca, con 0,22.

En términos generales, los municipios del departamento de Arauca presentan una dispersión media, según los límites definidos en la metodología UPRA, con excepción del municipio de Arauca, que se clasifica como de alta dispersión.



### Figura 23. Índice de Theil por departamento



**PROYECTO BIOCARBONO**  
**Indicadores de Distribución: THEIL**

Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con base en indicadores suministrados por la UPRA.



Del mapa de la figura 23 también se extrae que la mayor heterogeneidad se observa en el municipio de Trinidad.

### 3.4.2.3 Índice de disparidad inferior

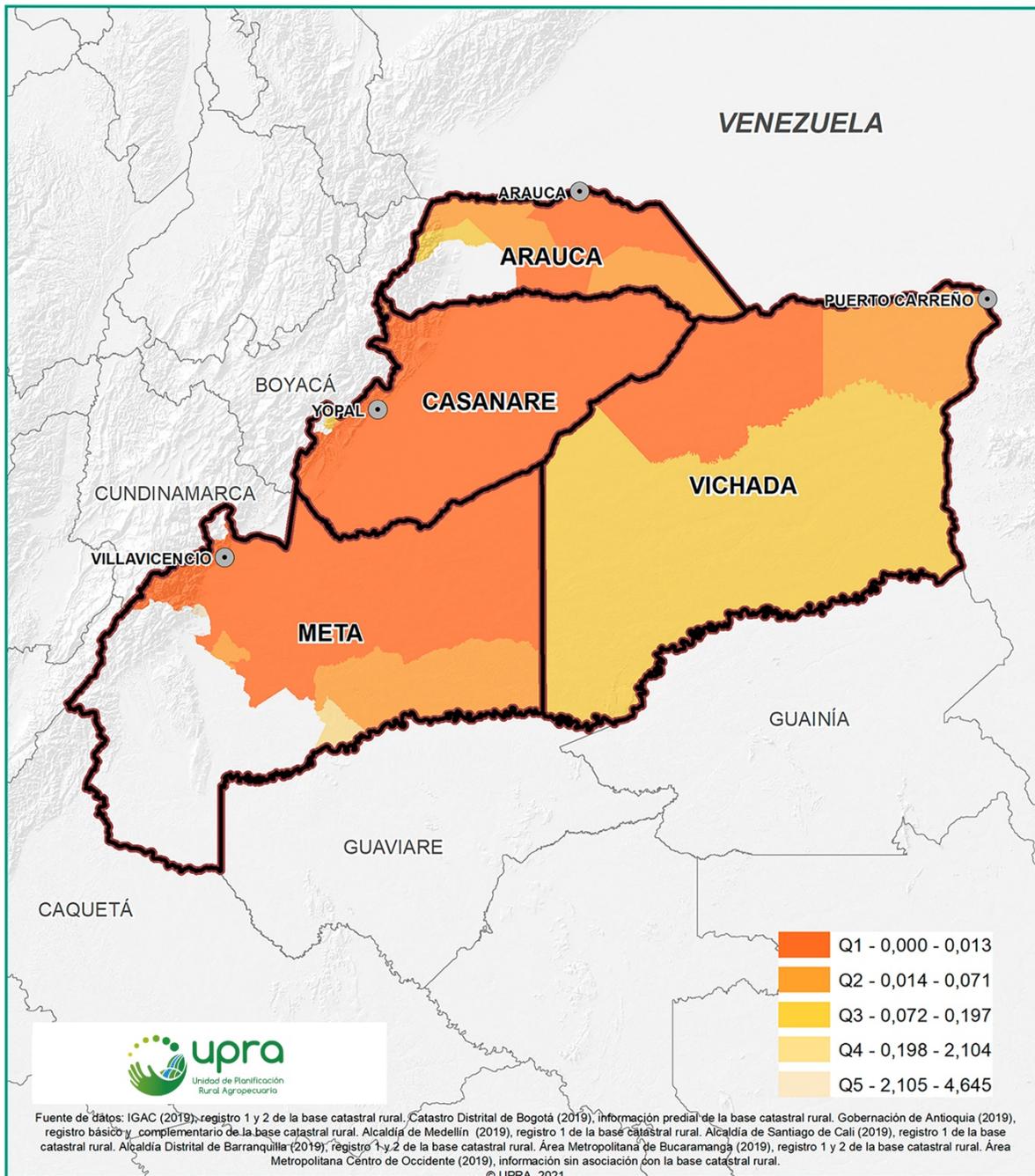
De acuerdo con la metodología de la UPRA, el Índice de Disparidad Inferior mide la diferencia entre el extremo inferior de la distribución para una muestra específica de una distribución igualitaria. En otras palabras, se toma el percentil 10 de la muestra y se lo calcula tomando en cuenta que el área 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 región 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: una 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



**PROYECTO BIOCARBONO**  
Indicadores de Distribución: Disparidad Inferior

Fuente: Rey & Rodríguez (2022), con base en indicadores suministrados por la UPRA



El comportamiento del Indicador de Disparidad Inferior a nivel municipal muestra que la mayoría de municipios del departamento de Arauca se encuentran por encima del indicador departamental. En este grupo se encuentran los municipios de Arauquita (0,05), Cravo Norte (0,01), Fortul (0,04) y Saravena (0,07), que, en términos generales, presentan una menor disparidad en el extremo inferior, en comparación con el resultado del departamento. Este grupo se clasifica en el nivel alto del indicador, salvo el municipio de Arauquita, que se ubica en el medio, según la clasificación UPRA.

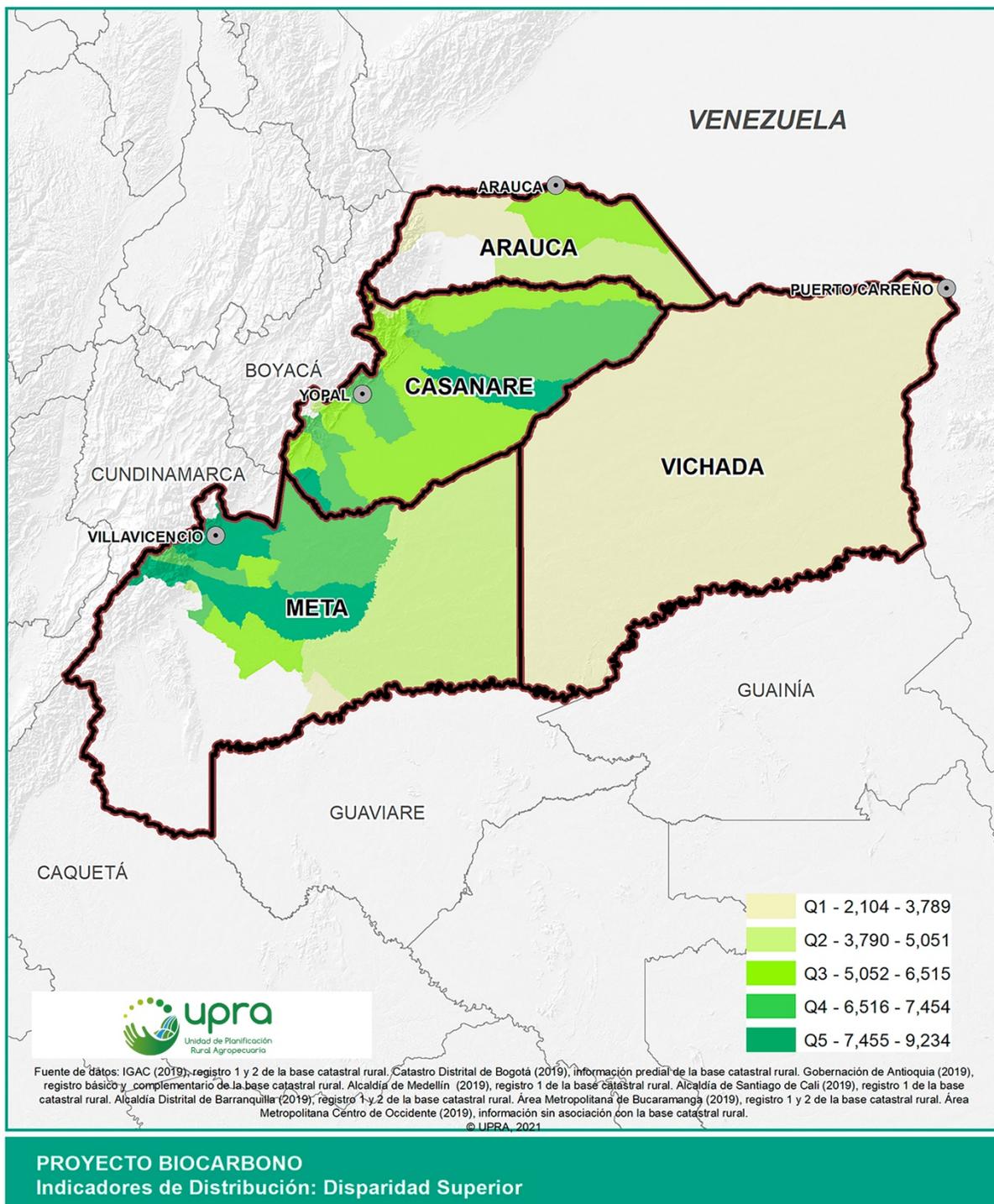
#### **3.4.2.4 Índice de Disparidad Superior**

En contraste con el índice anterior, la disparidad superior mide la diferencia entre el extremo superior de la distribución para una muestra geográfica y una distribución igualitaria tomando el último decil de la muestra. 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 cual implica que el área del 10 % de los propietarios con mayor cantidad de tierra tiene una alta concentración, muy superior al 10 % del área registral en cada departamento.



Figura 25. Indicador departamental de Disparidad Superior



Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con base en indicadores suministrados por la UPRA

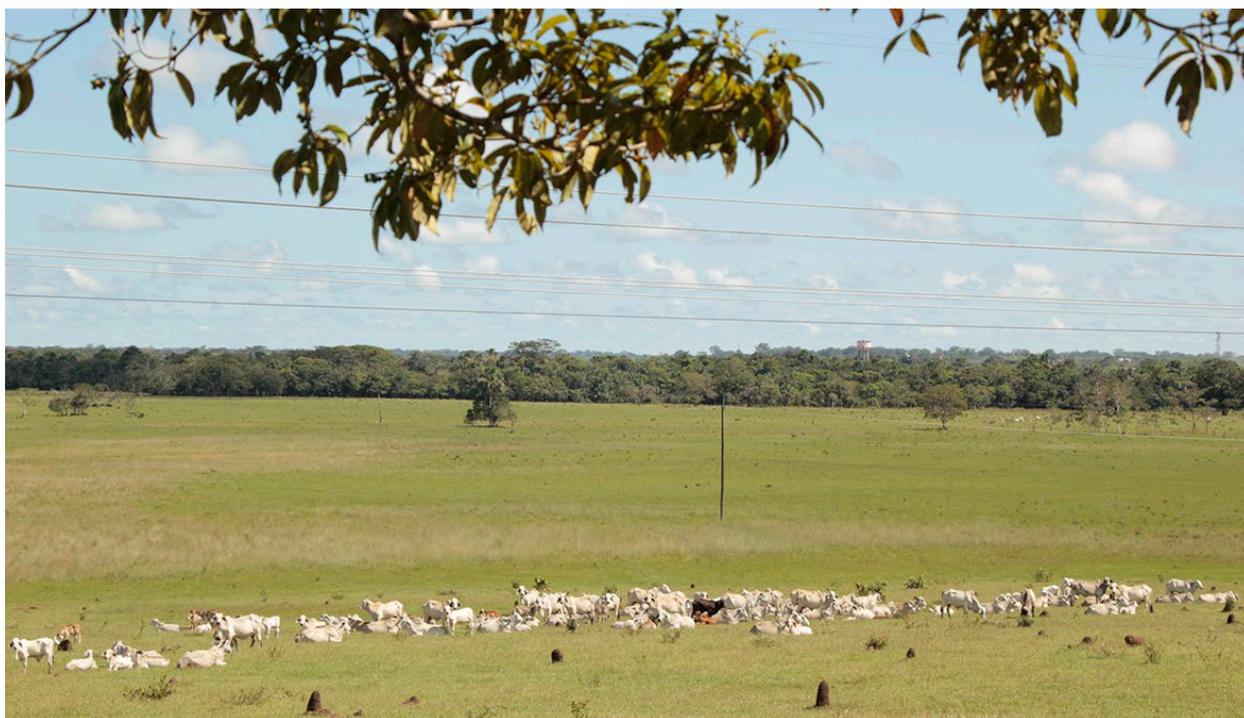


El comportamiento del Indicador de Disparidad Superior a nivel municipal muestra que la mayoría de municipios del departamento de Arauca se encuentran por debajo del indicador departamental, con la excepción del municipio de Arauca, el cual cuenta con un indicador de 6,82, que, a su vez, se clasifica como un indicador de alta disparidad.

En contraparte, los otros 5 municipios se clasifican en un nivel medio del indicador, toda vez que este se mantiene relativamente homogéneo, entre 3,76 y 4,20. Con esos resultados, se puede afirmar que la clasificación de alta disparidad para el municipio de Arauca se debe al valor que presentó el indicador en el departamento de Arauca, de tal manera que los futuros esfuerzos de política que propendan por mejorar el indicador deberían enfocarse en la redistribución del extremo superior de rangos de propiedad en el municipio de Arauca.

### 3.5 Mercado de tierras en la región de la Orinoquia

La 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<sup>12</sup>. La 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. En el departamento de Arauca hay una (1) oficina ORIP ubicada en la ciudad de Arauca.



<sup>12</sup> Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014.



Figura 26. Jurisdicción ORIP – Orinoquia



Fuente: UPRA (2022); SNR, citados por Rey y Rodríguez (2022).



### 3.5.1 Nivel departamental

De acuerdo con la información disponible, en la región de la Orinoquia hay 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 13 % corresponden al departamento de Arauca.

**Tabla 16. Total actos registrales en el departamento de Arauca (2015-2019)**

Depto.	Total actos jurídicos	Predios catastro	% actos vs. predios catastro
Arauca	9.668	25.277	38 %

Fuente: UPRA (2022); SNR, citados por Rey y Rodríguez (2022)

De acuerdo con la información disponible, el departamento de Arauca tiene 25.277 predios inscritos en el catastro, de los cuales 9.668 presentan actos jurídicos registrales, correspondientes al 38 % de los predios.

### 3.5.2 IGIPUR

El impuesto predial unificado es una fuente valiosa de ingresos para los municipios, debido a que el Estado les concedió la autonomía de recaudarlo, a fin de favorecer el mejoramiento de la calidad de vida invirtiéndolo en los diferentes programas y proyectos enmarcados en los planes de desarrollo municipal.

Tomando en cuenta la importancia del recaudo del mencionado impuesto, el cual se halla directamente relacionado con el desarrollo municipal, la UPRA ha desarrollado un índice o indicador de gestión de recaudo, clasificado como se muestra en la tabla 17.

**Tabla 17. 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<sup>13</sup>. Para el presente documento se trabaja con esta información de 2019 de la zona rural. Es importante aclarar que este dato depende del reporte de cada uno de los municipios; por lo tanto, no hay información disponible para la totalidad de los municipios. En la tabla 18 se relaciona la cantidad de municipios por departamento de los que se tiene información; el departamento de Arauca es el tercero de la región de la Orinoquia que más municipios reporta, con el 43 %.

**Tabla 18. Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del Índice de Gestión Total del Impuesto Predial Unificado Rural (IGT IPUR)**

Departamento	Municipios con información en CHIP-FUT	Total municipios del departamento	% municipios con información en CHIP-FUT
Arauca	3	7	43 %

Fuente: CHIP-FUT 2019 en (Rey & Rodríguez, 2022)

### 3.6 Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia

En el marco de sus funciones misionales, La UPRA desarrolló un ejercicio de análisis de información que permite aproximarse a la estimación, la identificación y la 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

<sup>13</sup> 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): un 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, los organismos de control y la ciudadanía en general, para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal, así como la definición, la ejecución y la administración de planes de gobierno.



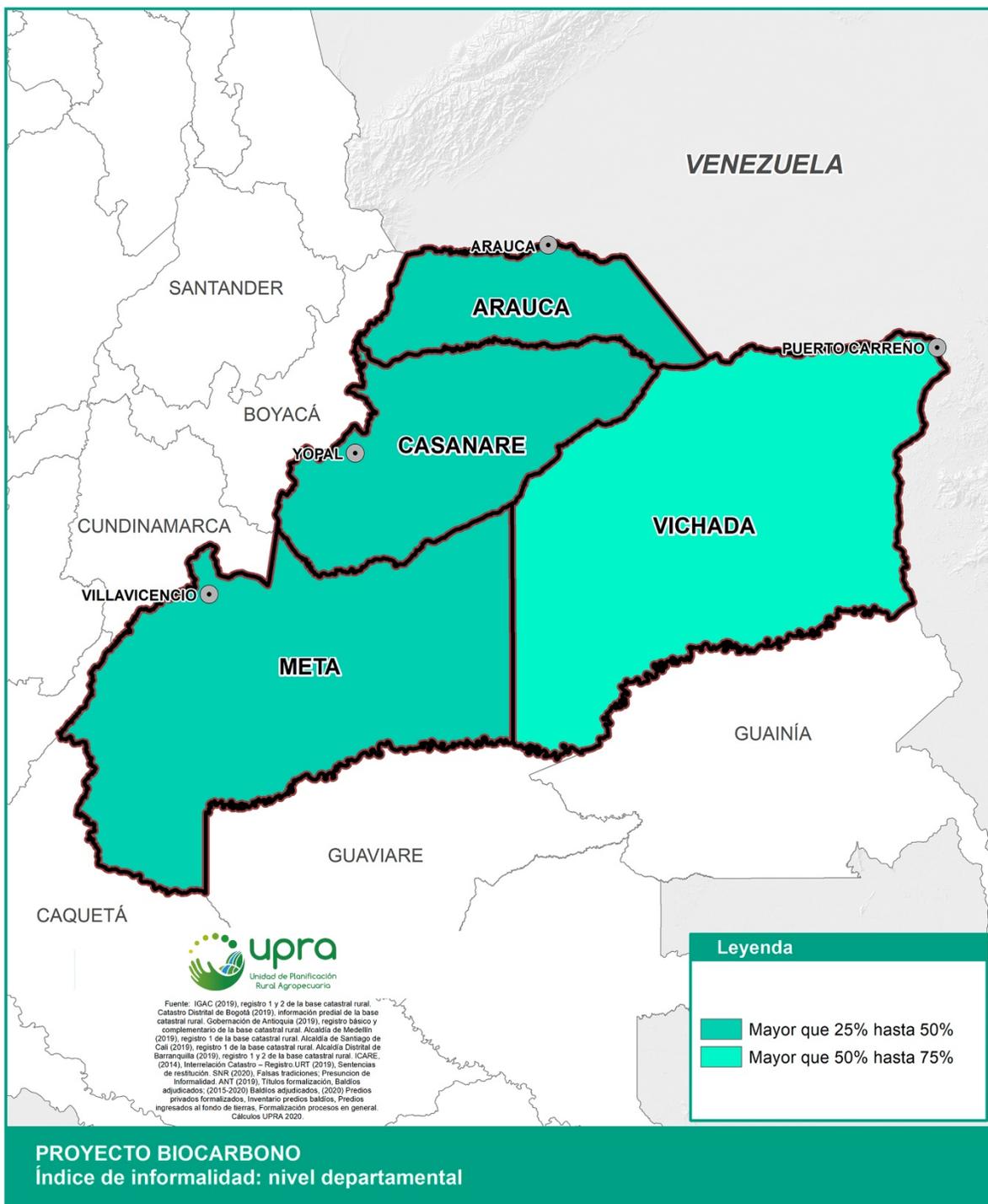
desagregada; es decir, puede obtenerse el valor del índice de informalidad a nivel nacional, regional, departamental y municipal, y por supuesto, a nivel predial.

En primera instancia, es pertinente recordar que el cálculo se basa, sobre todo, 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 toman en cuenta los criterios establecidos para su cálculo, y 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 ANT.





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



Fuente: Rey & Rodríguez (2022), con base en 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 cual indica que cumplen con al menos uno de los criterios establecidos para su identificación. A nivel departamental, se encuentra que el departamento de Arauca presenta un índice de informalidad del 46,03 %.

A nivel departamental se encuentra también que el departamento de Vichada es el que mayor presunción de informalidad presenta, por cuanto está en el rango del 50 %-75 %, mientras que los tres departamentos restantes se encuentran en el rango entre del 25 %-50 %.

Ahora bien, tomando en cuenta la cantidad de predios presuntamente informales en la región (25.277 predios), se resalta que el departamento de Arauca aporta el 10 % de dichos predios, los cuales suman, en total, un área de 2.326.185 ha, como se aprecia en la tabla 19.

**Tabla 19. Caracterización de la informalidad en los departamentos de la región de la Orinoquia (departamento de Arauca)**

Depto.	Total predios	Área predios (ha)	Predios informales	Área predios informales (ha)	Índice de informalidad	Participación en la región
Arauca	25.277	2.479.777	10.938	1.094.830	<b>43,27 %</b>	10 %

Fuente: UPRA (2020)-IGAC (2019), citados por Rey y Rodríguez (2022)

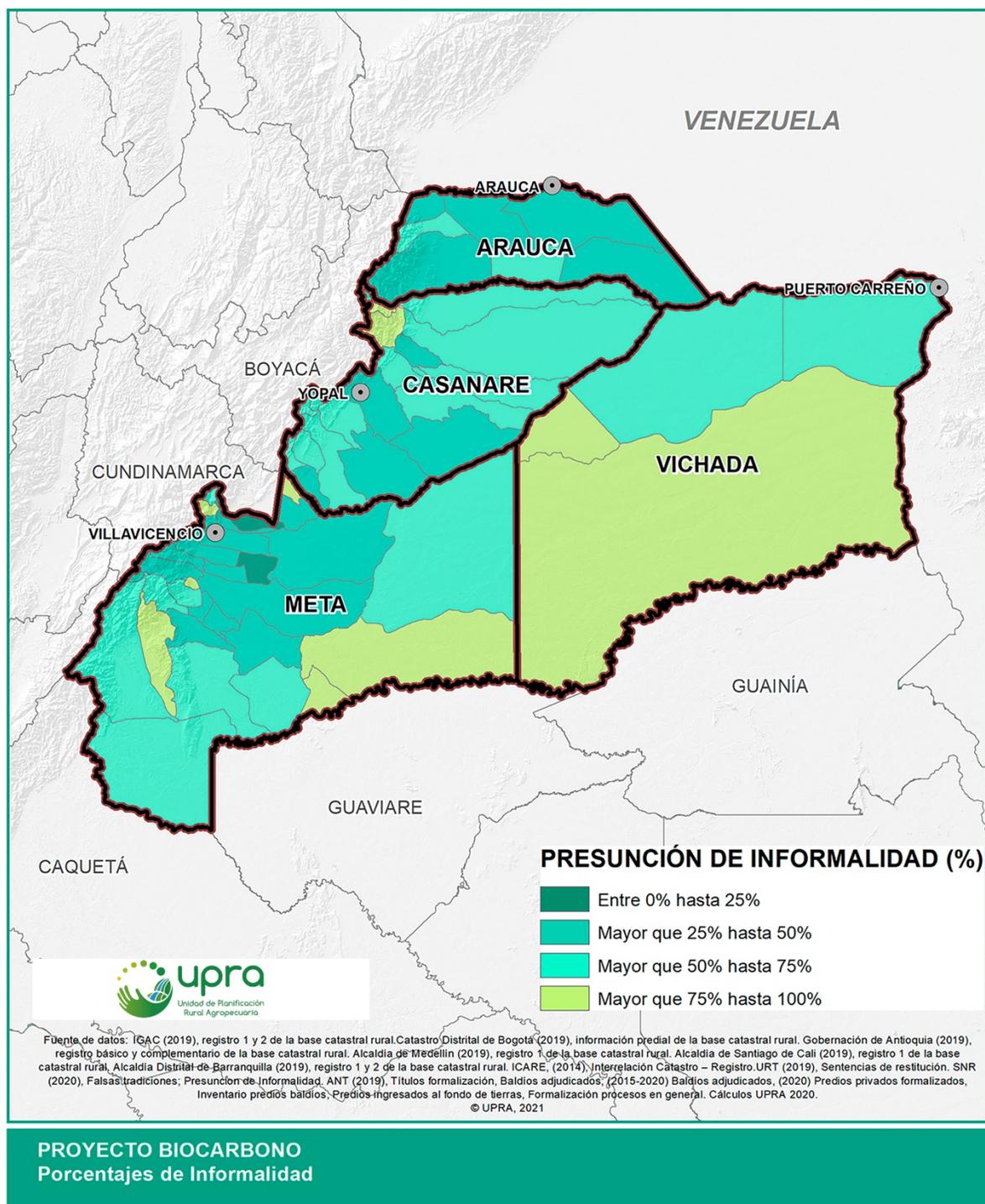
El cálculo del índice de informalidad permite conocer este dato a nivel municipal, donde se encuentra que los 59 municipios de la región de la Orinoquia pueden clasificarse en 4 rangos de informalidad, así:

- **Entre el 0 % y el 25 %:** No se encuentra ningún municipio del departamento.
- **Mayor que el 25 % hasta el 50 %:** En este rango se encuentran, en total, 23 municipios; 5 de ellos son del departamento de Arauca, entre los cuales se encuentra el municipio de Tame, con la información predial disponible.
- **Mayor que el 50 % hasta el 75 %:** En este rango se encuentran 2 municipios del departamento de Arauca.
- **Mayor que el 75 % hasta el 100 %:** No se encuentra ningún municipio del departamento.

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



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



Fuente: UPRA (2022). Actualización del índice de informalidad (2019), en Rey y Rodríguez (2022)

# 4

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



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

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



Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono (2022).4.1. Caracterización de actores de la ETGRPR en el departamento de Arauca.

La metodología empleada para identificar a 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, el interés, la preocupación y la injerencia que presentan los actores respecto al proyecto.

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 hizo una descripción de los grupos, organizaciones o instituciones tomando en cuenta su pertinencia o su rol dentro de la ETGRPR para la región de la Orinoquia, como se muestra en el anexo 1.

En tercer lugar se evitó restringir el número de actores por involucrar, aunque se tuvo precisión a la hora de elegirlos, para evitar el desborde o la 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 Arauca.

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

En concordancia con lo anterior, el equipo de consultores se reunió para determinar el carácter de los grupos involucrados en la región de la 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 del ámbito de trabajo de las instituciones, clasificado de la siguiente manera:

- a) **Agentes públicos:** Son actores de carácter público los organismos, las corporaciones, las oficinas, las entidades y las demás instituciones que integran una de las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) y 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 los ámbitos 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 sí tienen la obligación de cumplir sus leyes.



- c) **Organizaciones de la sociedad civil:** Son aquellos individuos que, en calidad de ciudadanos y, por lo general, organizados colectivamente, desarrollan acciones para incidir en las decisiones públicas del territorio, y participan en ellas. 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 caracterizar dinámicas territoriales o identificar actores, conflictos o temáticas de similar naturaleza.
- e) **Cooperación internacional:** Son actores de carácter internacional (organizaciones, gobiernos, organizaciones no gubernamentales [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 la clasificación de los actores, se optó por elegir las variables de poder e interés. Por una parte, el *poder* será entendido como la capacidad que tiene un actor para influir en el proceso de desarrollo de la ETGRPR movilizándolo recursos (materiales e inmateriales) económicos, así como información, conocimiento y 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 para participar en el proceso de desarrollo de la ETGRPR; es decir, cuán importante es que se lleven 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 hizo la clasificación de los actores tomando en cuenta el cruce de los ejes (poder e interés) para determinar la influencia y la importancia de los involucrados. Después de hacer 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.

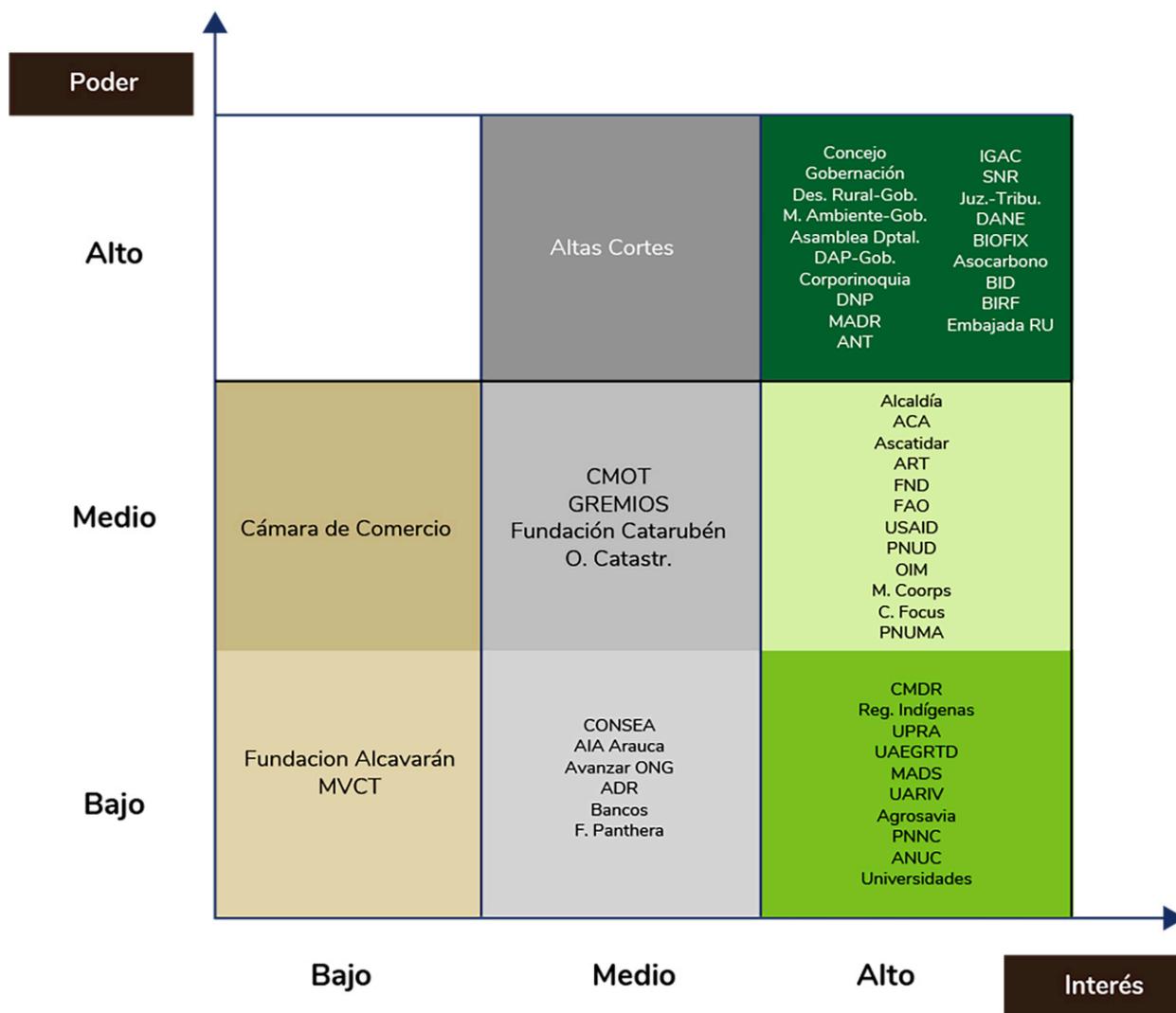
Considerando el trabajo desarrollado en la ETGRPR para el departamento de Huila, y desarrollado por la UPRA, es de destacar que los actores considerados con una calificación alta en las variables de interés y poder obtuvieron dicha ponderación con base en el nuevo modelo de gestión catastral para el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





## 4.1 Departamento de Arauca

Figura 30. Calificación de actores del departamento de Arauca



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

Como ya se mencionó, la calificación de actores presenta un comportamiento similar para los cuatro departamentos de la región de la Orinoquia. Por tal motivo, es oportuno destacar las instituciones con alto poder y alto interés (AA) que pueden intervenir en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra.



Por un lado, se puede relacionar al poder público departamental, encabezado por: la gobernación de Arauca y sus secretarías (particularmente, las de agricultura y desarrollo rural y de medio ambiente); también, 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 a los procesos de regularización e impulsarlos: entre otras, el MADR, el DNP, el IGAC y la 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 la Asociación Colombiana de Actores del Mercado de Carbono (Asocarbono), interesadas en adelantar proyectos de protección ambiental y reducción de GEI. 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 y M. Corps, e incluso, algunas como USAID, que han adelantado procesos de levantamiento de información catastral (DNP, 2022), lo que demuestra el interés en adelantar los procesos de formalización, a pesar de las dificultades en términos de operativos y de recursos que demandan la obtención y la actualización de información catastral.

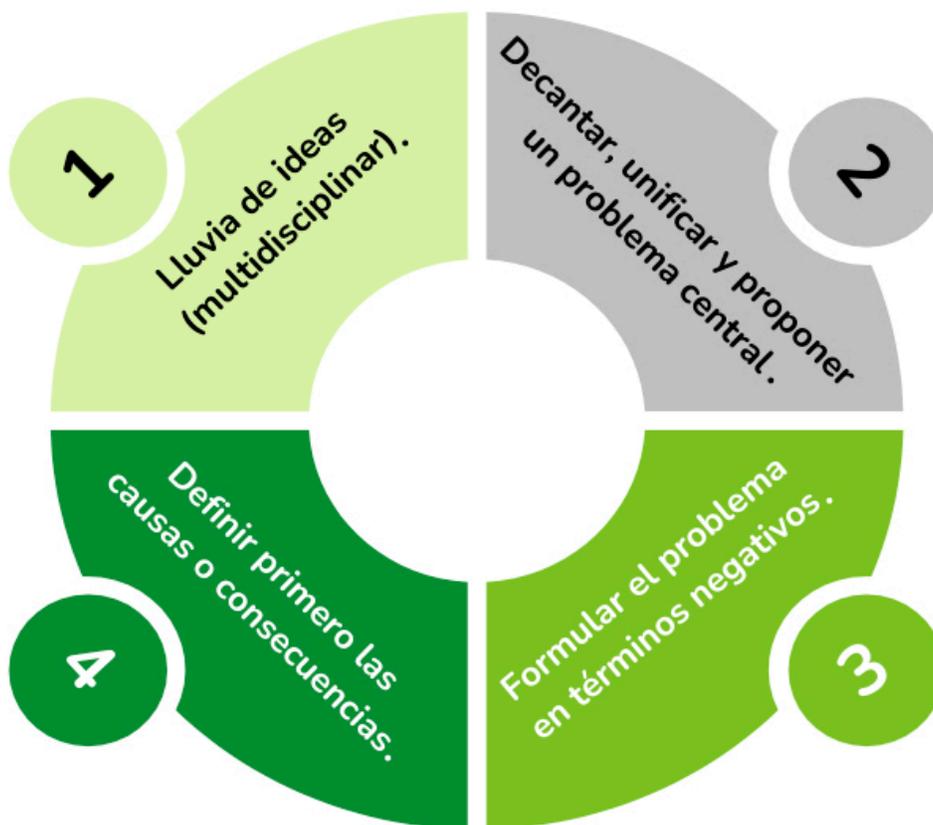
Finalmente, el análisis de actores permite establecer la piedra angular del proceso de marco lógico, pues del reconocimiento de las organizaciones interesadas se deriva la presentación de talleres de árbol de problemas y, por extensión, la de las variables por considerar para elaborar el documento de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

## **4.2 Árbol de problemas de la región de la Orinoquia, departamento de Arauca**

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 partiendo de un ejercicio multidisciplinar que comporte diferentes enfoques. El segundo paso se encarga de decantar e identificar un único problema central; cabe hacer énfasis en que no debe confundirse 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 las consecuencias que se derivan y se explican del problema central (Ortegón et al., 2015).

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



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

Los consultores del proyecto Biocarbono establecieron varios encuentros con el objetivo de identificar las problemáticas centrales para la región de la Orinoquia y cada uno de los departamentos estudiados. A partir de dicho ejercicio, se procedió a revisar información relevante de fuentes secundarias como los planes de desarrollo y de ordenamiento departamentales, la Caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad, caracterizaciones del territorio elaboradas por el proyecto Biocarbono y los demás instrumentos que aporten al 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.

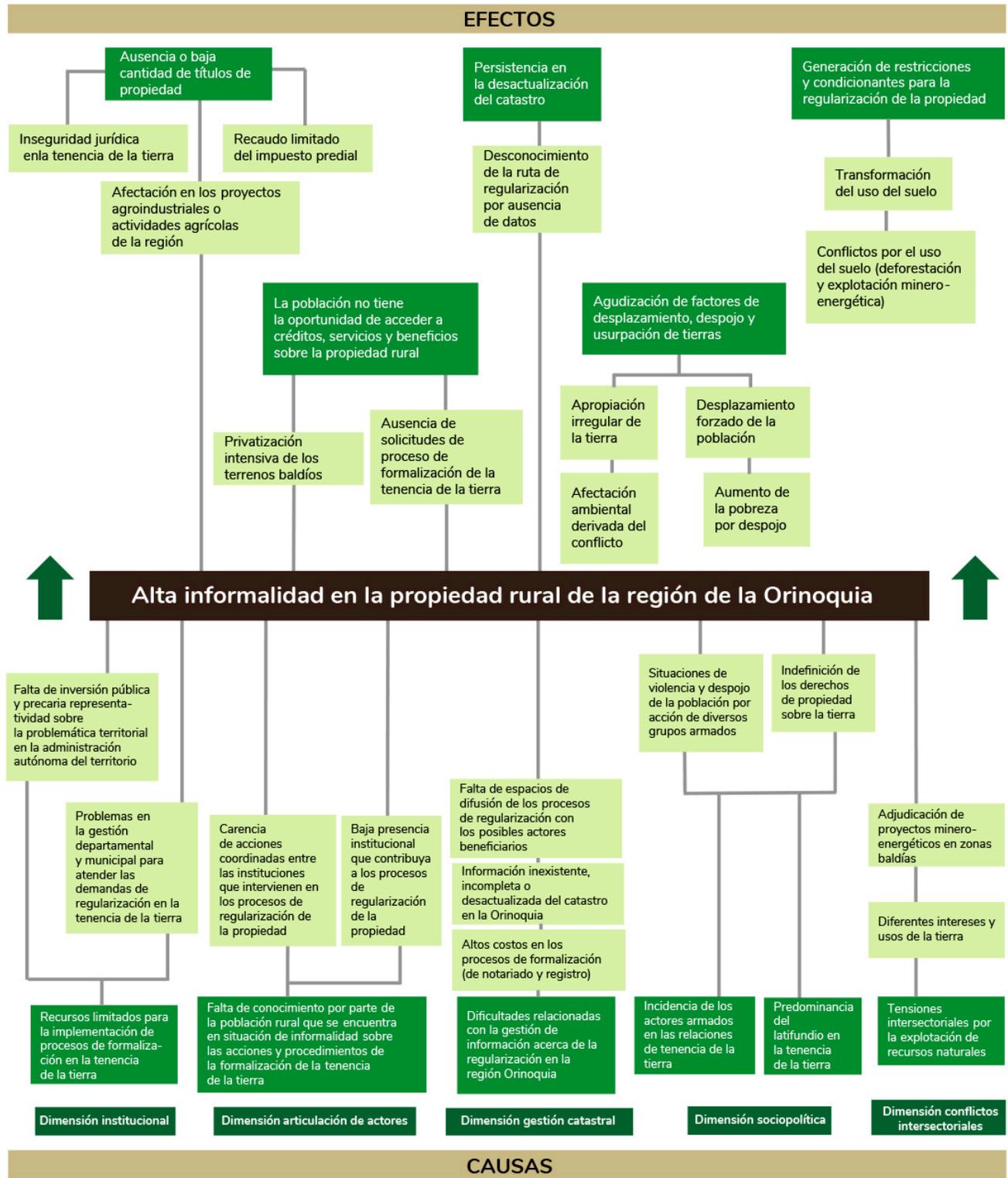
Con base en las descripciones conceptuales ya mencionadas, el documento presenta una versión de árbol de problemas considerando los temas de gestión y regularización de la tierra como centro gravitacional de las reflexiones. De esa manera, se presenta un árbol de problemas para la región de la Orinoquia 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 desarrollaron, durante 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 4 de abril se llevó a cabo el taller virtual en el departamento de Arauca (UPRA, 2020b).

Con base en las reflexiones, los debates y el 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, y el cual, en la mayoría de los casos, presenta problemáticas similares para cada departamento en relación con 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 para el proyecto Biocarbono (2022).



## 4.2.2 Hallazgos para la región de la Orinoquia

Tras la aplicación del paso a paso en la construcción del árbol de problemas, se pudo determinar, como problemática central para la región de la 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 ha) se encuentra en condición de presunta informalidad. Según los datos del diagnóstico, el departamento de Meta evidencia porcentajes de entre el 25 % y el 50 % (Rey & 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 con estimativos. Dicho esto, para la formulación de las causas y las 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 involucran a diversos actores armados en la perpetuación del desplazamiento y el 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 Arauca

El departamento de Arauca posee una extensión de 23.818 km<sup>2</sup>, distribuidos en siete municipios. El territorio cuenta, además, con 387.241 ha de bosque natural, las cuales representan el 16 % del departamento. Siguiendo las cifras presentadas por la asamblea departamental, en los últimos seis años la deforestación promedio ha sido de 3.459 ha por año; esto es, alrededor del 0,9 % de la cobertura de bosque natural, situación que es



más visible en los municipios de Arauquita, Saravena y Tame (Asamblea Departamental de Arauca, 2020, pp. 74-75). De igual forma, en el territorio departamental se han declarado ocho áreas protegidas; a saber: a) Distrito Nacional de Manejo Integrado Cinaruco, b) Parque Nacional el Cocuy, c) Cuenca Alta del Río Satocá, d) Cuenca del río Tame, y las Reservas de la sociedad civil, e) Bombay, f) El Horizonte, g) Los Clavellinos y h) Los Paragüitos, que constituyen un área total de 514.636 ha, que representan el 22 % del territorio departamental.

Al igual que en los otros departamentos de la región de la Orinoquia, el departamento de Arauca presenta ciertas complicaciones en materia de formalización de la tierra. De hecho, en el Plan de Desarrollo Departamental *Construyendo futuro (2020-2023)*, se menciona de manera explícita que

Es preciso establecer que las entidades territoriales en su conjunto presentan un débil desarrollo institucional, caracterizado por *desactualización en catastro, ordenamiento territorial y estratificación socioeconómica, sumado a la incidencia negativa en el recaudo por causa de la existencia de predios rurales sin legalizar*, específicamente en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) [Destacado propio]. (Asamblea Departamental de Arauca, 2020, p. 237).

En efecto, dentro de las consecuencias observadas en el árbol de problemas se asocia “el recaudo limitado del impuesto predial” y, a su vez, la ausencia o la baja cantidad de títulos de propiedad (predios rurales sin legalizar), que constituyen un problema mayor en el departamento de Arauca. De igual manera, la persistencia de la desactualización en catastro simboliza una circunstancia nociva para la formalización de los predios. De hecho, según el IGAC, la información catastral en Colombia está desactualizada en la mayor parte de municipios (la cifra alcanza los 954 municipios) o no formada catastralmente (60 municipios y 20 áreas no municipalizadas). Lo anterior ha traído como consecuencia que la desactualización catastral sea, en promedio, de 12,2 años (UPRA, 2020a, pág. 146). Aunado a lo anterior, de acuerdo con el diagnóstico de la tenencia y propiedad de la tierra en la región de la Orinoquia (Rey & Rodríguez, 2022),

En términos generales la información catastral debe actualizarse cada 5 años, sin embargo, 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 consecuencia, esta situación puede dificultar conocer los datos precisos sobre la cantidad, áreas, propietarios y ubicación geográfica de los predios. No obstante, es una información muy



valiosa y aproximada a la realidad de los municipios, al no desconocer la gestión catastral del proceso de conservación<sup>14</sup>.

Nuevamente, la información se configura como un obstáculo en los procesos de formalización de la tierra (variable de gestión), toda vez que los posibles actores beneficiarios de dichos procesos no cuentan con la información idónea o, como se explicó en acápite anteriores, con los recursos suficientes para emprender la formalización de sus predios. A esto hay que agregarle que, en no pocas ocasiones, las autoridades locales no disponen de los recursos financieros para apoyar tales acciones (variable institucional). En el caso específico del departamento de Arauca, se tiene que este, en su conjunto, ostenta índices de informalidad del 43,27 %; el municipio de Fortul es el que presenta más predios presuntamente informales, con el 60,66 % de los casos (Rey & Rodríguez, 2022).

Siguiendo con los aportes del diagnóstico elaborado por el Ministerio de Agricultura, el área de predios presuntamente informales es de 1.094.830 ha, distribuidas en 10.938 predios (de los 25.277 con los que cuenta el departamento). Así las cosas,

El municipio de Tame es el que más cantidad aporta con el 28% de los predios, los cuales, en conjunto, suman 213.114 ha, en tanto que el municipio de Cravo Norte es el que menos aporta en cantidad con el 3% de los predios, pero corresponde al de mayor área en condición de informalidad, con un total de 306.018 hectáreas. (Rey & Rodríguez, 2022)

Cabe agregar que, al igual que en el departamento de Casanare, la explotación petrolera genera la mayor parte de los ingresos del departamento de Arauca, en tanto que la ganadería bovina representa la principal fuente económica de la población campesina del territorio. Así mismo, el sector industrial está limitado a empresas agroindustriales pequeñas, que basan su actividad en la producción de cacao y plátano, y cuyo aporte al producto interno bruto (PIB) departamental es del 2 % (Universidad Nacional de Colombia, 2018).

---

<sup>14</sup> La conservación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a mantener al día los documentos catastrales correspondientes a los predios, de conformidad con los cambios que experimente la propiedad inmueble en sus aspectos físico, jurídico, económico y fiscal. La conservación se inicia al día siguiente en el que se inscribe la formación o la actualización de la formación del catastro, y se formaliza con la resolución que ordena la inscripción en los documentos catastrales de los cambios que se hayan presentado en la propiedad inmueble (Art. 105. Resolución 70 de 2011).

### 4.3 Árbol de objetivos de la región de la Orinoquia (departamento de Arauca)

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 transformar una situación problemática en un propósito central. En segunda instancia, lo que se identificaba como las causas que daban origen al problema se modifican en medios que contribuyen a lograr el objetivo esencial.

En un tercer momento, los efectos o las 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 se agreguen nuevos objetivos cuyo fin último es contribuir a solucionar la situación-problema.

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



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



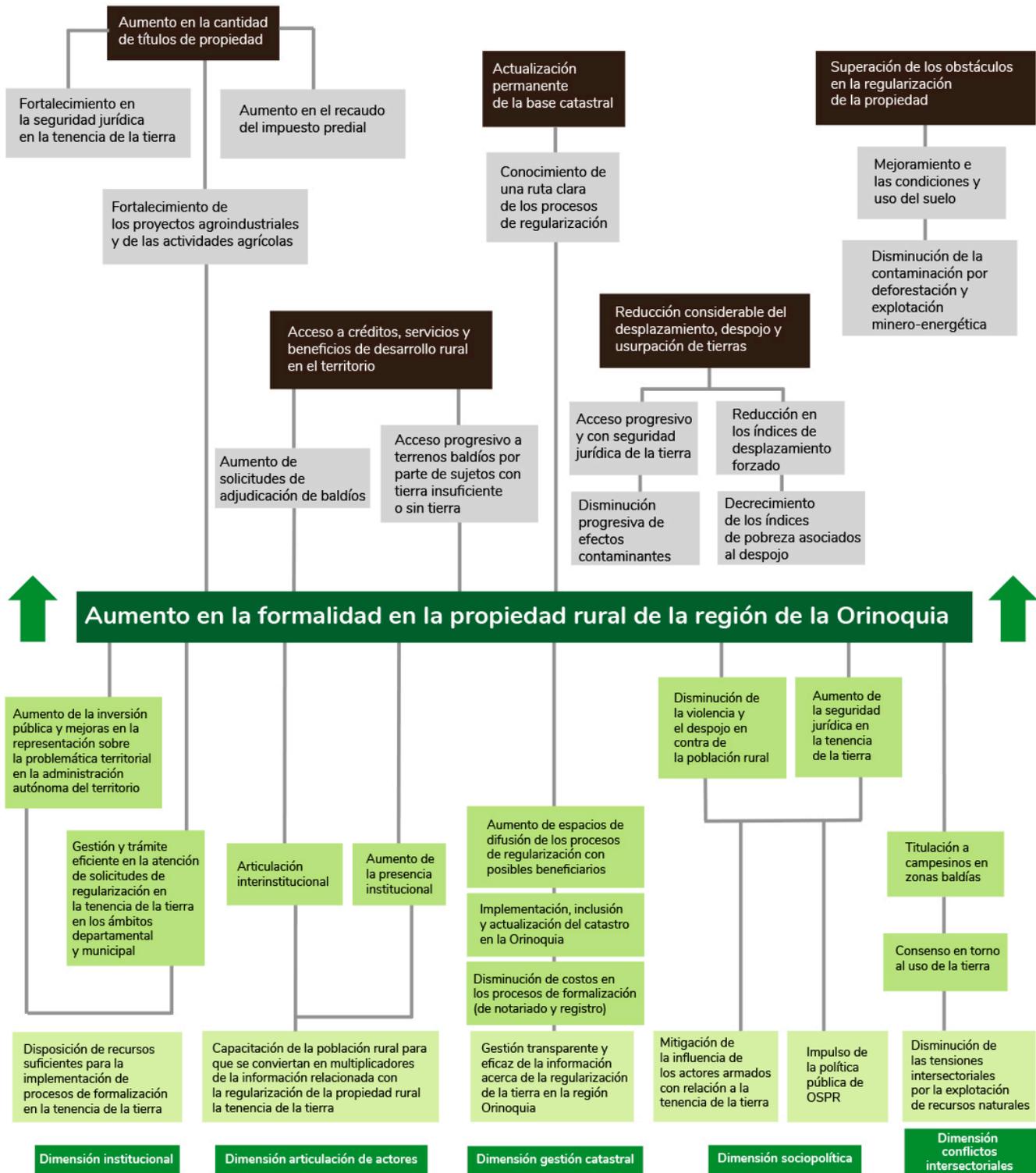
### 4.3.1 Explicación de las dimensiones de análisis

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

- a) **Dimensión institucional:** En este apartado se recogen todos los elementos asociados a los recursos, los procedimientos y las herramientas con los que cuentan las instituciones públicas (y en algunos casos, privadas) para solucionar las problemáticas de regularización en la tenencia de la tierra.
- b) **Dimensión de 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 difundir las estrategias de regularización que apuntan a solucionar el problema del desconocimiento por parte de la población rural de dichos mecanismos.
- c) **Dimensión de gestión:** Relacionada con las dificultades propias de la desactualización catastral, al igual que con los dilemas en la ruta que deben seguir los interesados en medio de 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 involucran a diversos actores armados en la perpetuación del desplazamiento, el despojo y la 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 en relación con el uso, la explotación y la 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 por implementar, basadas en la oferta institucional disponible, así como en la creación de los mecanismos que se consideren idóneos para generar circunstancias deseadas y posibles de alcanzar.

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

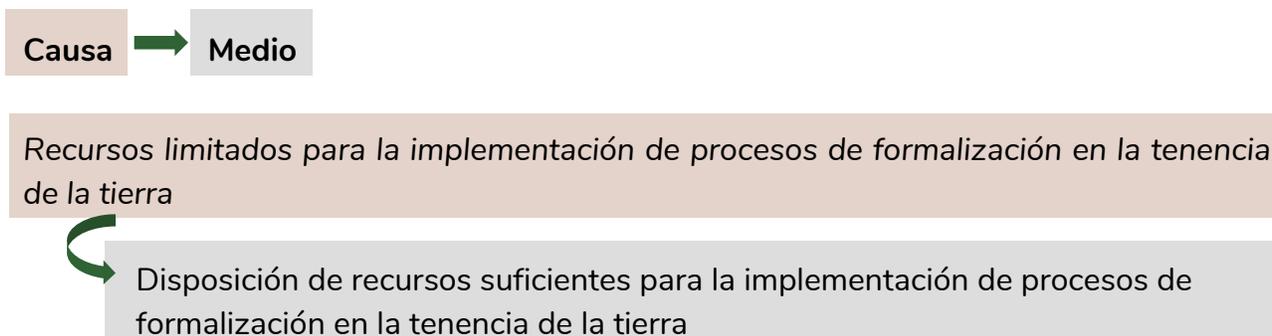


Fuente: elaboración propia de los autores para el proyecto Biocarbono (2022).



### 4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos

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



Uno de los obstáculos recurrentes mencionados dentro de los procesos de regularización en la tenencia de la tierra se relaciona con la falta de recursos económicos y técnicos para implementar las estrategias correspondientes que susciten el cumplimiento de una ruta adecuada para la formalización. En este sentido, múltiples metodologías, como el barrido predial (herramienta con la que se conoce la situación jurídica de los predios y se hace 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 planificar los recursos (destinación de un rubro específico) dentro de los planes de desarrollo departamentales y municipales para el fomento y la 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<sup>15</sup>. Uno de los participantes manifestó que en algunas ocasiones existía interés por parte de los gobiernos locales y departamentales en llevar a cabo los procesos de formalización; incluso, se habló de la disposición de recursos económicos y técnicos, pero había trabas relacionadas con la voluntad política desde la administración nacional, elemento que debe ser tenido en cuenta en el análisis.

<sup>15</sup> 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 22 de abril de 2022 en la ciudad de Yopal. Esta y las otras experiencias relativas a los departamentos de Meta, Arauca y Vichada serán contempladas en la entrega final del documento.

**Subcausas** → **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, de modo que diversos sectores rurales puedan llevar sus preocupaciones a la administración local (los consejos comunales o la 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 ha en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada, se hallan en condición de presunta informalidad, lo que equivale al 46 % de la tierra. En este contexto, se hace necesario que tanto autoridades locales como organizaciones sociales cuenten con las herramientas para promover una cultura de formalización; de ahí que la inversión pública resulte definitiva.

*(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 surtir 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 otras. 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 Arauca corresponden a 10.938 (Rey & Rodríguez, 2022). De este modo, uno de los objetivos que deben perseguirse es titular la mayor cantidad posible 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, de las mejoras en la gestión de los trámites y del aumento en la inversión pública e internacional para solventar los gastos que acarrea la formalización.

**Subefectos** → **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 ha, de los 114 millones que hay en el país. Esto quiere decir que solo el 15,3 % de los predios paga impuesto actualizado, lo cual hace 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 una pedagogía que motive a los contribuyentes a seguir 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<sup>16</sup>. De todo ello se deriva que la

---

<sup>16</sup> Una situación que ejemplifica este fenómeno se relaciona con cultivos agroindustriales como el de la palma africana, cuyo fruto y dividendo se obtienen a largo plazo (luego de varios años de cosecha), circunstancia que motiva a los empresarios a buscar predios con pleno derecho de dominio.



titulación contribuye también al fortalecimiento de proyectos productivos en el campo, que beneficiarían 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 los procedimientos de la formalización en la tenencia de la tierra.*

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

Por otro lado, en materia de predios privados, una de las grandes situaciones imperfectas en la tenencia de la tierra deriva de la falta de registro de las escrituras públicas, por desconocimiento de la norma, lo que lleva al aumento de poseedores en la zona rural. Situaciones que llegarán a subsanarse con una adecuada capacitación de los funcionarios y de la población de la zona rural, en materia de tenencia de la tierra y procesos de regularización.

**Subcausas** → **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.



Articulación interinstitucional y II) presencia institucional

Respecto a las problemáticas asociadas a las instituciones, la información de carácter primario recolectada durante el taller desarrollado en Arauca, Arauca, apunta, como fuente generadora de problemáticas en el departamento, a la falta de presencia y de acción de la ANT. Representantes de los entes territoriales señalaron la falta de resultados que la ANT ha presentado en el territorio, en parangón con los resultados que en su momento produjo el Incora, e incluso, el Incoder. Se identifica también la falta de una voluntad política y administrativa que lleve al departamento de Arauca a convertirse en un territorio de propietarios.

Por otro lado, en relación con la presencia institucional, en el mismo taller, desarrollado en el municipio de Arauca, 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 las 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, ni servicios ni beneficios sobre la propiedad rural.



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

Una de las causas de la informalidad en la tenencia de la tierra es la dificultad para que los ocupantes o poseedores tengan acceso a líneas de créditos bancarios, acceso a proyectos o subsidios de la ADR o proyectos de desarrollo rural desarrollados por las



gubernaciones departamentales, pues el requisito primordial que se solicita es el documento que acredite el vínculo jurídico de propietario.

**Subefectos**



**Fines**

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



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

En el informe denominado *Acumulación Irregular de predios baldíos en la Altiplanura Colombiana*, publicado por la Contraloría General de la República en 2012, 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. (Contraloría General de la República, 2012)

Con base en lo anterior, se vislumbra que la privatización intensiva de baldíos en la región es una práctica cuyo objetivo es 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 en los participantes en los talleres desarrollados. En esa oportunidad se hizo especial énfasis en las solicitudes de adjudicación de baldíos que se han presentado, por lo que se evidencia la desconfianza y la incredulidad en los procesos administrativos de adjudicación de baldíos adelantados por la autoridad de tierras de la nación. Además de esto, se evidencia que dicho 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 regularizar la propiedad rural, sí se evidencia que es el proceso en el cual la comunidad muestra 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 de la Orinoquia*

Gestión transparente y eficaz de la información acerca de la regularización de la tierra en la región de la Orinoquia

El conocimiento de los procesos y las 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.

**Subcausas** → **Medios**

*l) 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 encuentran 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). Si bien se puede ver que desde el Gobierno se ha detectado este problema y, por ende, ha impulsado iniciativas de crédito para personas que están buscando realizar dichos 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 a fin de 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 región de la Orinoquia



### Implementación, inclusión y actualización del catastro en la región de la Orinoquia

Una de las problemáticas más visibles en los procesos de gestión para la regularización es que la información es inexistente, o bien está incompleta o desactualizada, lo cual ayuda a que los índices de informalidad en la región de la Orinoquia sean altos en algunos de sus departamentos. En cuanto al nivel de actualización catastral, el panorama no es positivo; el CONPES 3958 de 2019 señala que en la actualidad el 66 % del territorio nacional tiene información catastral, pero está desactualizada, y aproximadamente el 5,7 % la tiene actualizada (CONPES 3958, 2019); además, la implementación de la política para la adopción y la 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 Arauca la cantidad de predios rurales inscritos catastralmente corresponde a 25.277; en consecuencia, tal situación puede dificultar que se conozcan los datos precisos sobre la cantidad, las áreas, los propietarios y la ubicación geográfica de los predios (UPRA, 2022). Para entender esta desactualización debe considerarse la existencia de múltiples problemas, como la falta de consistencia catastral entre la información y su registro, y 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 los problemas asociados a situaciones de orden público, ya que no pocas veces las comisiones de catastro no han podido entrar a diferentes territorios, por la presencia de grupos armados y 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, pueden mejorarse los procesos de planificación, lo que permitiría destinar de manera más eficiente los recursos disponibles.

### 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 los posibles beneficiarios

Otra de las causas que fue posible identificar es la falta de espacios de difusión de los procesos de regularización, lo cual disminuye la participación de la población y de las diferentes entidades que podrían hacer parte de dicho proceso. Si bien es cierto que la información para formalizar 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, dada la cantidad de información que contiene y la profusión de conceptos, leyes y sentencias.

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

Pero ante la problemática de difusión, las acciones que se plantean desde el CONPES 3958 han buscado dar unas líneas para difusión institucional, lo cual es un primer paso, ya que con la información en las instituciones puede mejorarse la coordinación entre estas, para así presentar la oferta de regularización de manera más focalizada en 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 dicho 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 el fin de tener toda la información pertinente a realizar los procesos de planeación territorial, así como la promoción de los planes de desarrollo de acuerdo con las necesidades de los territorios (Portafolio, 2020). De hecho, según el CONPES 3958 de 2019, se establece que el 60 % de los predios actualizados se dará en 2022, y el 100 % se proyecta para 2025 (CONPES 3958, 2019).

**Subefectos** → **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, 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 tenga no solo 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 sociopolítica: 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 en relación con la tenencia

Como se mencionó en acápites anteriores, el contexto sociopolítico y de violencia que sacude a la región de la Orinoquia es una de las causas más complejas de resolver, en la medida en que incluye una variopinta gama de factores que superan las expectativas y los estados deseados de los procesos de regularización. Dicho de otro modo, la formalización, el aumento de la titulación y las mejoras en los procesos de gestión interinstitucional requieren una circunstancia en la que no aparezcan los intereses de grupos criminales, con lo cual constituye una externalidad que debe ser tomada en cuenta para medir los éxitos y los 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 00128 de 2017, el objetivo general de la política de OSPR en Colombia es direccionar la planificación y la 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. Sus objetivos específicos son: 1) mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, 2) fortalecer el mercado de tierras en Colombia, 3) contribuir a la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, 4) promover el desarrollo de sistemas productivos, 5) mejorar el potencial productivo de los territorios rurales, 6) fortalecer los mercados agropecuarios y 7) 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 a la hora de cerrar las desigualdades en materia de tenencia de la tierra; se destaca como objetivo primordial contribuir a la reducción de la inequidad de la distribución de las tierras rurales en Colombia, lo que permitirá el acceso progresivo a la tierra en condiciones igualitarias y equitativas que lleven a satisfacer las necesidades de los habitantes rurales.

**Subcausas** → **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 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, han beneficiado históricamente a algunos grupos económicos) hacen que la gestión se estanque y no puedan llevarse a feliz término la entrega ni la legalización de la tierra. De esta manera, la disminución de la violencia y las circunstancias de despojo son 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<sup>17</sup> que permita la administración eficiente del territorio obteniendo información catastral actualizada que, a su vez, permita 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, el despojo y la 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

<sup>17</sup> CONPES 3859 de 2016. El catastro es un instrumento para la identificación y la medición de los predios que integran un territorio, y 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 la asignación de inversiones y, en general, la formulación y la ejecución de políticas públicas de toda índole en los territorios.



mencionado a lo largo del documento, los objetivos planteados como fines para alcanzar deben ser deseados y, particularmente, realizables. Por tal motivo, 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.

**Subefectos** → **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 infiere no solo que es deber del Estado garantizar el acceso progresivo, sino también, que es derecho del trabajador agrario acceder a la propiedad rural, de modo que esta lo lleve a elevar su propia 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 ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, ha basado el principio de seguridad jurídica en *la certeza y la confianza que brinda el Estado a la población rural de mantener un orden en el territorio, de modo que el individuo, sus bienes y sus derechos serán protegidos, o en caso contrario serán reparados*. De ese modo, el acceso progresivo a la propiedad rural viene inexorablemente ligado a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

El proyecto Biocarbono tiene por objetivo promover la planeación y el ordenamiento integral del territorio mejorando la gobernanza para el control de la deforestación, así



como fortalecer las capacidades en el territorio para promover 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, el reporte y la verificación de GEI.

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, tales como: 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 todas ellas se busca 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 sub-efectos propios de la implementación y el diseño adecuados de políticas públicas que favorezcan y refuercen la presencia estatal e institucional en los departamentos; presencia acompañada de programas y proyectos que beneficien situaciones específicas en cada comunidad, pues depende de factores exógenos a que se implemente 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, y con base en múltiples representaciones, diversos sectores se disputan la tenencia y el control de la tierra, hecho que ha generado disputas. Por ello, las instituciones del Estado colombiano deben mediar para proteger los derechos fundamentales de las personas que habitan las zonas rurales, y un mecanismo para lograr ese objetivo es, justamente, la formalización de la tierra.



Subcausas → Medios

### I) Diferentes intereses y usos de la tierra



Consenso en torno al uso de la tierra

La primera sub-causa de este problema son los diferentes intereses y usos de la tierra que se pueden encontrar, y es que el aprovechamiento o la explotación de los recursos dependen 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 en torno a 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, 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, deben considerarse las complicaciones de esta alternativa, debido a la presión que ejercen diversos grupos económicos interesados en mantener el uso de la tierra tal y como está; de ahí que el papel del Gobierno nacional 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)—, se han generado beneficios para empresas explotadoras por encima de pequeños y medianos productores agrícolas. Ante tal 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 generara 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, deben generarse estrategias para que los pequeños y medianos tenedores sean capaces de regularizar sus tierras sin entrar en conflicto con estos otros sectores.

**Subefectos** → **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 región de la Orinoquia (Rincón, 2018). Pero desde un trabajo intersectorial pueden mejorarse las condiciones y el 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 de la Orinoquia; mucho 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 con claridad a los responsables. En efecto, en esta región se concentró durante 2017 el 4,5 % de la

superficie deforestada en el país (Rozo, 2018). Sobre la segunda, se estima que, en caso de continuar sin los procesos adecuados, aumentarán 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 la reducción del impacto de estas actividades.

#### **4.4 Matriz de marco lógico**

La matriz del marco lógico (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, y así permite una integración de diversos factores que responden a un mismo hilo conductor. Así pues, fijada la problemática central con sus causas y sus consecuencias, al igual que 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 halladas (tanto problemas como soluciones), se diseña una serie de actividades que, en su conjunto, producirán los resultados esperados (componentes), cada uno de los cuales, a su vez, será necesario para lograr 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 ya 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 apunten al logro del objetivo. En este orden, el propósito pretende responder al cuestionamiento: *¿Por qué el proyecto es necesario para los beneficiarios?*, por lo cual debe establecerse el cambio que fomentará el proyecto o el resultado final que se observará en el periodo 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 describe la solución a nivel superior, con un impacto a largo plazo.



Por otro lado, el segundo eje (lógica horizontal) está integrado por cuatro variables; a saber: lógica de intervención, indicadores objetivamente verificables, medios de verificación e hipótesis (o supuestos). En el presente documento se relaciona, además, una quinta columna, denominada *Preguntas de línea base*, que permite establecer puntos de partida para contrastar los cambios suscitados con la intervención del proyecto. Desde luego, el eje horizontal responde a la combinación con los factores verticales descritos en los acápites precedentes; 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 lograr 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. Como 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 donde puede extraerse 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); por otra, que no toda la información debe ser estadística. Por último, las *hipótesis* (o supuestos) se relacionan con los riesgos (institucionales, sociales, económicos, políticos, medio-ambientales, climatológicos, entre otros) que tiene el proyecto, y que escapan del control de los consultores o los ejecutores de este. De hecho, los *riesgos* se definen como todo lo que está más allá del control directo de quienes lideran el proyecto y debe ser cumplido para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos; es decir, tomando en consideración la secuencia abajo-arriba de actividades, resultados, propósito y fin (Ortegón et al., 2015, p. 27). En resumen, la lógica horizontal se basa en el conjunto objetivo-indicadores-medios de verificación-supuestos, donde los indicadores permiten hacer un seguimiento al adecuado logro de los propósitos, con base en datos objetivos que cumplan con dichos indicadores (medios de verificación), y que identifican y consideran posibles riesgos que escapan del control de los líderes, los financiadores, los ejecutores o los 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 por desarrollar en la formulación y la implementación de la estrategia. Para observar la versión completa de la MML, invitamos a remitirse al anexo 5 del presente documento.



**Figura 35.** Resumen de la Matriz de Marco Lógico para la región de la Orinoquia**Componentes (resultados esperados)**

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

## 4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia (departamento de Arauca)

Figura 36. Etapas para la implementación de la ETGRPR





## Etapa ejecución



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

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



### **4.5.1 Etapa de alistamiento**

Tomando en cuenta las necesidades observadas en la región de la Orinoquia — específicamente, para el departamento de Arauca—, y luego de sistematizadas en la MML, la etapa de alistamiento se compone de las acciones que se detallan seguidamente.

#### **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) y, en particular, coordinados por la Gobernación de Arauca. A partir de las necesidades de cada municipio, o incluso por la priorización de veredas, las gobernaciones o las 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 crear ordenanzas o acuerdos municipales que permitan avanzar en el proceso de regularización de la tierra, de 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 la demás información pertinente, relacionada con los procesos de formalización, tanto a las autoridades públicas como a la población en general. Por tal motivo, en la etapa preliminar debe revisarse 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 implementar la ETGRPR; b) guiar a la población rural en los temas relacionados con la regularización de la propiedad rural; c) acompañar la titulación que hará 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 tomar decisiones en relación con la tenencia de la tierra rural: por ejemplo, la priorización de territorios para implementar la estrategia. En tal sentido, deben considerarse los componentes técnicos y metodológicos para determinar la profundidad de los problemas departamentales y municipales asociados a la informalidad de la tierra, así como estrategias de focalización, comparación y contrastación de la información. A lo anterior debe sumarse que diversas instituciones desarrollan procesos de formalización y barrido predial, por lo que deberán consultarse los avances, para evitar posibles solapamientos, duplicación o desactualización de la información.

#### **4.5.1.4 Priorización de los municipios por intervenir**

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

Tomando en cuenta el diagnóstico establecido en relación con el estado de la información catastral en la región, deberá priorizarse en la agenda pública territorial el desarrollo de convenios municipales o departamentales, con el IGAC, y que, según la capacidad institucional territorial, deberán orientarse a implementar convenios de asesoría para que los municipios, los departamentos o algunos de los esquemas asociativos territoriales que establece la Ley 1454 de 2011, puedan avanzar a la región en el proceso de habilitación como gestor catastral.

Por otra parte, en caso de no tener las condiciones jurídicas, técnicas, financieras o económicas para el inicio de los procesos de habilitación como gestor catastral, deberá garantizarse la gestión de arreglos institucionales con el IGAC, el cual, 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 de procesos masivos de formación o actualización catastral en los municipios que conforman la región de la Orinoquia, la Secretaría de Planeación, de manera conjunta con la Oficina de Tierras, podrá coadyuvar a los procesos de formalización de la propiedad por demanda actualizando, de manera específica, la información física y jurídica de los predios objeto de intervención y remitir la misma al IGAC y la SNR, en el marco de convenios institucionales, para que se la incorpore y se la actualice en las bases de datos correspondientes

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 necesaria la articulación, por medio de convenios, con las entidades que facilitan información para la identificación física y jurídica de los predios, como 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 un ordenamiento del territorio para lograr un proceso de desarrollo exitoso del sector rural se constituye en un tema clave. 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, a 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, los POD y los 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 las 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 recomienda adelantar convenios, cartas de acuerdo, memorandos de entendimiento o cualquier otra figura del ramo. Dadas las competencias y las acciones requeridas para el proceso de regularización, se proponen las siguientes instituciones: ANT, SNR, IGAC y CAR, entre otras instituciones, lo cual también depende de las características de cada territorio o cada región, y tomando 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<sup>18</sup>, a fin de contrastar la información con las solicitudes, y volverse así un valioso insumo para la implementación de la ETGRPR.

---

<sup>18</sup> 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 distintos 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 ordenamiento social de la propiedad, razón por la cual la información resulta determinante a fin de 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<sup>19</sup>), no solo se limita a los aspectos asociados a la regularización de la propiedad, pues existen otros aspectos que afectan las intervenciones, como los marcos normativos asociados al uso y las condiciones de seguridad (protección a los equipos que realizan la intervención), sumados a circunstancias geográficas que impidan el normal desarrollo en la implementación de la ETGRPR.

De acuerdo con el contexto anterior, puede señalarse 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, y sobre la cual pueden diseñarse e implementarse 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.

#### **4.5.2 Etapa de ejecución**

En esta segunda etapa se pone en marcha una serie de acciones concretas, que se relacionan directamente con el momento de planeación, como se detalla seguidamente.

---

<sup>19</sup> 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.



#### **4.5.2.1 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 los tenedores de la tierra, y c) oferta institucional y 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**

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

Se encontró el programa denominado “Atención, asistencia y reparación a víctimas”, teniendo como producto el servicio para fortalecer los procesos de saneamiento y formalización de los entes territoriales y ciudadanía, con un indicador de títulos de predios saneados y formalizados, con una meta de 7 títulos de predios saneados y formalizados.



#### **4.5.2.3 Promoción de la gestión catastral en los departamentos y los municipios**

En el marco de la política actual de tierras, disponer de un catastro multipropósito implementado en los municipios, los departamentos o la región en general, ya sea que se habilite a gestores catastrales, se los contrate mediante otro gestor catastral o, finalmente, se recurra al IGAC como prestador por excepción, permite contar con información actualizada para toma de decisiones, y así se convierte en la base para el ordenamiento de su territorio y el 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 les permita programar en mediano o el largo plazo el inicio el proceso de formación o actualización catastral que sea acorde con los municipios donde se decida implementar la estrategia de formalización, y así alcanzar la meta, establecida por el PND 2018-2022, de tener actualizado el catastro al 100 % en 2025.

Ahora bien, para la atención por demanda, tal como se mencionó en la fase preliminar, la información resultante del análisis específico de predios puede contribuir a actualizar la información catastral, tomando en cuenta el análisis técnico y jurídico hecho 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 con los procesos de oferta institucional descritos en la etapa preliminar, las alcaldías y la gobernación del departamento de Arauca deberán crear espacios de difusión por medio de campañas publicitarias en los municipios priorizados, y que incluyan espacios radiales, anuncios en periódicos locales, pautas en redes sociales y perifoneo, entre otros, a fin de invitar a la población a talleres de sensibilización en los que se compartan los beneficios, las rutas de formalización y las formas de transferencia. De esta forma, se lograría no solo la difusión del trabajo interinstitucional previamente realizado, sino, además, transmitir conocimiento a la población, en aras de crear una auténtica cultura de formalización.

#### **4.5.2.5 Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial**

Con miras a fomentar la participación de las comunidades de las veredas priorizadas en relación con los procesos de regularización de la tierra, se propone recolectar información



comunitaria, a fin de reconocer las percepciones, los conocimientos, las expectativas y las necesidades de los diferentes actores que habitan el territorio, y sus relaciones con la tierra y el entorno ambiental que los rodea.

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

Así las cosas, deberán gestionarse, desde la Oficina de Tierras, ejercicios en los que 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 la cual se cuenta, puedan generarse 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, lo cual, a su vez, servirá como enlace entre la comunidad y las instituciones y, además, facilitará la resolución de inquietudes y de eventuales conflictividades sobre la tenencia de la tierra. La creación de la oficina dependerá de las condiciones dadas en cada territorio: por ejemplo, el número de casos, los recursos destinados y el número de municipios priorizados, entre otras circunstancias.

El CONPES 4007 de 2020<sup>20</sup> 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 específicas, enmarcadas en el desarrollo y la implementación de la ETGRPR, pero el mismo CONPES ha contemplado:

Preliminarmente, se tiene previsto seleccionar trámites relacionados con procesos de regularización de la propiedad, catastro, registro, implementación de instrumentos y

---

<sup>20</sup> 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 a servicios por parte de la comunidad.

### 4.5.3 Resumen esquemático de las actividades

**Tabla 20. 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 y 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 por 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 o alcaldías), a fin de articular los actores vinculados con los procesos de regularización de la tenencia de la tierra rurales	Corto	Gobernación, alcaldías, ANT, SNR, IGAC, corporaciones autónomas



Proceso de planeación territorial interinstitucional	Mediano	Gobernación, alcaldías, ANT, IGAC, corporaciones autónomas
Proceso formativo para las comunidades en temas de acceso y formalización de la tierra en los territorios priorizados	Mediano	Gobernación, alcaldías, consejos comunitarios
Acciones de articulación institucional para garantizar recursos económicos y humanos en la implementación de la ETGRPR	Mediano	Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC
Promoción de la gestión catastral en los departamentos y los municipios	Mediano	Gobernaciones, DNP, IGAC
Campañas de difusión sobre la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados	Mediano	Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC, DNP
Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial	Corto-mediano	Gobernaciones, alcaldías, oficinas de tierras
Fortalecimiento de la oficina de gestión de tierras en municipios priorizados	Corto	Gobernación, alcaldías

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

# Conclusiones





La 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 se compone de cuatro departamentos (Arauca, Vichada, Meta y Casanare), distribuidos en un total de 59 municipios, de los cuales 56 tienen formación catastral. Sin embargo, solo 5 de ellos cuentan con catastro actualizado dentro de los 5 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 de Meta, y Tame, en el departamento de Arauca. La información analizada para estos últimos correspondió al catastro fiscal disponible para el momento del desarrollo de la consultoría.

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, por lo cual se vuelve una herramienta que contribuye al adecuado ordenamiento y el 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 le 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 Arauca, situación que, en promedio, supera más de 20 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 & Rodríguez, 2022); se tipifica 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 fue posible identificar algunos problemas particulares para el departamento de Arauca, cuando se habló de los procesos de desactualización catastral y de la baja presencia o la ausencia total de la institucionalidad que conforman los diferentes sectores relacionados con los procesos de regularización, entre las temáticas más complejas por resolver.



Por otra parte, la generación de conflictos intersectoriales llamó la atención en el departamento de Arauca, dada la complejidad de intereses que se desarrollan en torno al territorio, y que generan tensiones sociales y económicas, las cuales 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 deberá analizarse e identificarse la posible ocupación de estos: por ejemplo, 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 Arauca, con áreas representativas dentro de la frontera agrícola, resulta decisivo 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, así mismo, favorecer la reducción de GEI y mitigar la deforestación.

En línea con lo anterior, reconociendo las particularidades del departamento, para la ejecución del POSPR se recomienda, en la fase de implementación, seleccionar cuidadosamente las zonas para intervenir, pues de esto dependerá, en gran medida, el éxito de la implementación de la ETGRPR en el 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, ello 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 con la gestión catastral, la oficina de tierras será determinante en la implementación de la ETGRPR para el departamento, pues, entre otras, una de sus funciones principales será identificar los procesos alternos de regularización de la propiedad rural que deberán surtirse a efectos de lograr la adecuada formalización de tierras; estos podrán ser desde procedimientos en sede judicial hasta registros de escrituras o resoluciones en las oficinas de registro de instrumentos públicos de competencia en cada departamento, lo que, a largo plazo, influirá e impactará de manera positiva en las metas de formalización que se tracen las administraciones departamentales en su PDD.

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 reducir los GEI, mitigar la deforestación en el territorio y reducir las emisiones de carbono, y así lograr la restauración del paisaje agropecuario y transformar los usos agropecuarios en sistemas productivos responsables y sostenibles.

El contexto descrito 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; una región donde lo que se busca es identificar y desarrollar alternativas que permitan contribuir a la mejora de las condiciones para la planificación y la producción agropecuaria 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 ordenamiento social de la propiedad 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 resolver y prevenir los conflictos<sup>21</sup> asociados a 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.

En el contexto de la validación de la etapa de formulación de la ETGRPR y su posterior etapa de implementación, debe promoverse un alto nivel de apropiación del instrumento por parte de los equipos técnicos de la gobernación del departamento de Arauca.

---

<sup>21</sup> 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.

# Referencias bibliográficas





- Agrosavia. (2020). *Impactos y posibles soluciones a la degradación de suelos en Colombia*. Obtenido de <https://www.agrosavia.co/noticias/impactos-y-posibles-soluciones-a-la-degradaci%C3%B3n-de-suelos-en-colombia>.
- ANT. (2020). POSP. Subdirección de planeación Operativa, ANT.
- ART. (2018). <https://confianzaypaz.com/>. Obtenido de Agencia de Renovación del Territorio.
- 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). <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/12/09/world-bank-group-announces-ambitious-35-finance-target-to-support-countries-climate-action>. Obtenido de <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/12/09/world-bank-group-announces-ambitious-35-finance-target-to-support-countries-climate-action>
- Camacho. (2001). *El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- CONPES 3958. (2019). CONPES 3958. Bogotá: Consejo Nacional De Política Económica y Social [CONPES].
- Contraloría General de la República . (2012). *Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura Colombiana*. Disponible en: <https://observatoriofiscal.contraloria.gov.co/Publicaciones/Acumulaci%C3%B3n%20irregular%20de%20predios%20bald%C3%ADos%20en%2>
- Corte Constitucional. (2017). Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-174 de 2017. María Victoria Calle Correa.
- DNP. (2022). Cooperantes. Catastro Multipropósito. Recuperado el Agosto de 2022, de <https://catastromultiproposito.dnp.gov.co/desarrollo-de-la-politica/Paginas/Cooperantes.aspx>
- DNP. (2016). Programa Nacional para la Formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. Conpes 3870 De 2016. Consejo Nacional de Política Económica y Social.
- DNP. (2014). *Misión Rural para la transformación del campo*. Departamento Nacional de Planeación.
- Duica. (2017). *Contra punto. La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve*. Disponible en: [https://www.academia.edu/34056714/La\\_informalidad\\_de\\_las\\_relaciones\\_sobre\\_la\\_tierra\\_en\\_Colombia\\_Por\\_qu%C3%A9\\_y\\_a\\_qui%C3%A9](https://www.academia.edu/34056714/La_informalidad_de_las_relaciones_sobre_la_tierra_en_Colombia_Por_qu%C3%A9_y_a_qui%C3%A9)
- Finagro. (2022). *MinAgricultura impulsa crédito para gastos de formalización de tierras*. Disponible en: <https://www.finagro.com.co/noticias/minagricultura-impulsa-cr%C3%A9dito-para-gastos-de-formalizaci%C3%B3n-de-tierras>.



- Gobernación del Casanare. (2020). *Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA)*. Yopal.
- Guerrero, & 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., Colombia. Bogotá D.C., Colombia: Publicación aprobada por el IDEAM.
- 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, Pacheco, & Prieto. (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*. Obtenido de *Semana Rural* disponible en: <https://semanarural.com/web/articulo/agricultura-en-la-orinoquia-/770>.
- RDS. (2018). *Disponible en: https://www.rds.org.co/es/novedades/explotacion-petrolera-en-la-orinoquia-debe-contemplar-medidas-preventivas*. Obtenido de Red de Desarrollo Sostenible. *Explotación Petrolera en La Orinoquia Debe Contemplar Medidas Preventivas*.
- Red Prensa Verde. (2021). *Unen fuerzas por un modelo sostenible en la Orinoquia*. Obtenido de *Redprensaverde.org*: Disponible en: <https://redprensaverde.org/2021/07/30/manifiesto-por-la-orinoquia-sin-planificacion-no-hay-futuro/>
- Rey, F., & Rodríguez, F. (2022). *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono*. Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- Rincón. (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*. Bogotá. D.C. : Pontificia Universidad Javeriana De Bogotá.
- Rivera, R. (07 de Septiembre de 2018). *Noticias & Contenidos*. Obtenido de *La no titulación de tierras: una dura realidad en Casanare*: <https://marthacifuentes.com/portada/2018/09/07/la-no-titulacion-de-tierras-una-dura-realidad-en-casanare/>
- Rutas del conflicto. (2016). *Rutas del Conflicto*. “Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra”. *Disponible en: https://rutasdelconflicto.com/especiales/vichada/tierra\_hombres\_sin\_tierra.html* .
- Universidad Nacional de Colombia . (2018). *Diagnóstico del departamento de Arauca*. Universidad Nacional de Colombia – Sede Orinoquia.
- UNODC. (2013). UNODC. (2013). *Caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Vichada*. <http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/2015/RE06092015-vichada.pdf>.



- 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-Biocarbono.
- UPRA. (2021a). *Plan de Acción Institucional*. Bogota D.C., Enero 2021: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA. (2021b). *Propuesta metodológica para el análisis de la tenencia de la tierra a nivel nacional y regional* . Bogotá: Ministerio de Agricultura.
- UPRA. (2020a). *Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural – Huila*, V. 0.2, diciembre 2020. . Bogotá D.C.
- UPRA. (2020b). *Proceso de Identificación, análisis y caracterización de actores de La ETGRPR. Caracterización y análisis de actores de la ETGRPR, V1*. Agosto 2020. Bogotá D.C: Documento borrador interno.
- UPRA. (2019). *Presentaciones Gestión de información agropecuaria y planificación del desarrollo agropecuario Vichada*. . Bogotá D.C.
- UPRA. (2018). *Identificación general de la frontera agrícola en Colombia: escala 1:100.000*. UPRA.
- UPRA. (2016). *Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial*. . Bogotá D.C.
- Verdad Abierta. ( 2017). *¿A quién favorece el uso ampliado de baldíos propuesto por el gobierno nacional?* Verdad Abierta.Disponible en: <https://verdadabierta.com/a-quien-favorece-el-uso-ampliado-de-baldios-propuesto-por-el-gobierno-nacional/>.

