

Estrategia Territorial para la

**Gestión de la Regularización
de la Propiedad Rural (ETGRPR)**



en la región de la _____

ORINOQUIA



Estrategia Territorial para la
**Gestión de la Regularización
de la Propiedad Rural (ETGRPR)**
en la región de la _____



ORINOQUIA*

Entidades socias



Agricultura



Ambiente



Asesora



Departamento Nacional
de Planeación - DNP

Apoyan



Agencia Presidencial de
Cooperación Internacional
de Colombia APC-COLOMBIA



NORECCO
Nodo Regional
de Cambio Climático
Orinoquia

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



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

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

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

Julio de 2022

Referencia para citación

Este documento fue publicado en julio de 2022 por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) y el Proyecto Biocarbono Orinoquia. Cualquier reproducción total o parcial de esta publicación debe mencionar el título y acreditar a la UPRA y al Proyecto Biocarbono Orinoquia. Forma de citar: Borda, S., Otálora, J., Quintero, V. y Rodríguez, J. (2023). *Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR) en la región de la Orinoquia*. URL de ubicación de la publicación.

ISBN: 978-628-7697-00-3

Elaborado: 2022

©UPRA 2023



Presidente de la República de Colombia
Gustavo Francisco Petro Urrego

**Ministerio de Agricultura y
Desarrollo Rural (MADR)**

Jhenifer Mojica Flórez (2023)
Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural

Martha Viviana Carvajalino (2023)
Viceministra de Desarrollo Rural

Aura María Duarte (2023)
Luis Alberto Villegas Prado (09/2022-05/2023)
Viceministros de Asuntos Agropecuarios

Nelson Lozano (2023)
María del Pilar Ruiz Molina (11/2022-03/2023)
**Directores de Innovación, Desarrollo
Tecnológico y Protección Sanitaria**

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Susana Muhamad
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Sandra Patricia Vilardy
Viceministra de Políticas y Normalización Ambiental

Francisco Javier Canal
Viceministro de Ordenamiento Ambiental del Territorio

Proyecto Biocarbono Orinoquia

Iván Darío Gómez Guzmán
Coordinador Nacional del Proyecto

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

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

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

Juan David Turriago
Redactor ERPD

Javier Rodríguez Dueñas
Coordinador Regional

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

Pedro Miguel Salazar
Susana Sandoval González
Mónica Monsalvo Torres
Especialistas

Gandy Alarcón Montero
Fabián Peña
Janny Trujillo Moya
Juliana Fonseca
Asesores

Fabián Peña
Fotografía

Elaborado por
Sergio Borda Leon
Juan David Otálora Sechague
Vanessa Quintero Zequeda

Equipo consultor
July Marcela Roríguez Mustafá
**Unidad de Planificación de Tierras Rurales,
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
(UPRA)**

Claudia Liliana Cortés López (2023)
Felipe Fonseca Fino (2012-2023)
Dirección General

Emiro José Díaz Leal
Secretario General (e)

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

Alexander Rodríguez Moreno (2023)
Daniel Alberto Aguilar Corrales (2013-2023)
**Directores Técnicos 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

Dirección técnica y editorial
Dora Inés Rey Martínez

Líder temático
Nelson Javier Neva Díaz

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

Representación cartográfica
Jhon Alexander Guzmán
Angela Nieto Gómez
Yadira Rodríguez Sabogal
Cindy Dayani Villamil Rivera

Corrección de texto y estilo
Óscar Enrique Alfonso

Diseño y diagramación
Angélica Santos Borrás
Ana Catalina Maldonado Rivera

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

Resumen ejecutivo

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

Esta alternativa tiene como objetivo orientar a las Gobernaciones de los departamentos en la definición, la coordinación y la gestión de acciones por parte del territorio, las entidades competentes y la comunidad, para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción.

Asimismo, orienta acerca de las acciones que deben abordarse para fortalecer los procesos de regularización en su territorio y la incorporación de estas iniciativas a los planes de ordenamiento departamental y otros instrumentos de planificación territorial.

Ahora bien, es importante dejar manifiesto que la ETGRPR no suple los planes de ordenamiento social de la propiedad rural que formula la Agencia Nacional de Tierras (ANT), pero orienta a los entes territoriales sobre las acciones que deben abordar para fortalecer los procesos de regularización en su territorio.

Esta alternativa es el resultado de un proceso de análisis que articula los principales elementos para desarrollar iniciativas de regularización de la propiedad rural a la cabeza de las gobernaciones de los departamentos de la Orinoquia colombiana (Meta, Casanare, Arauca y Vichada) a partir de un problema central identificado y sus correspondientes causas y efectos.



La estrategia se integrará a las metas planteadas en el proyecto de Desarrollo Sostenible Bajo en Carbono (Biocarbono) para la Orinoquia, en particular el componente uno (1): “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 ETGRPR se basó en los procedimientos y la normatividad vigente que rige la regularización en la tenencia de la tierra rural.

La ETGRPR se desarrolló a través de la Metodología del marco lógico (MML). En consecuencia, se surtieron una serie de etapas, entre ellas: a) análisis de actores, con el propósito de establecer las principales instituciones que tienen lugar en los procesos de regularización en la Orinoquia; b) árbol de problemas, a través del cual se identificará 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 de los dilemas encontrados; d) matriz de marco lógico, esto es, la articulación de objetivos, resultados, actividades, indicadores y medios de verificación, y, finalmente, e) un documento de acciones o alter-

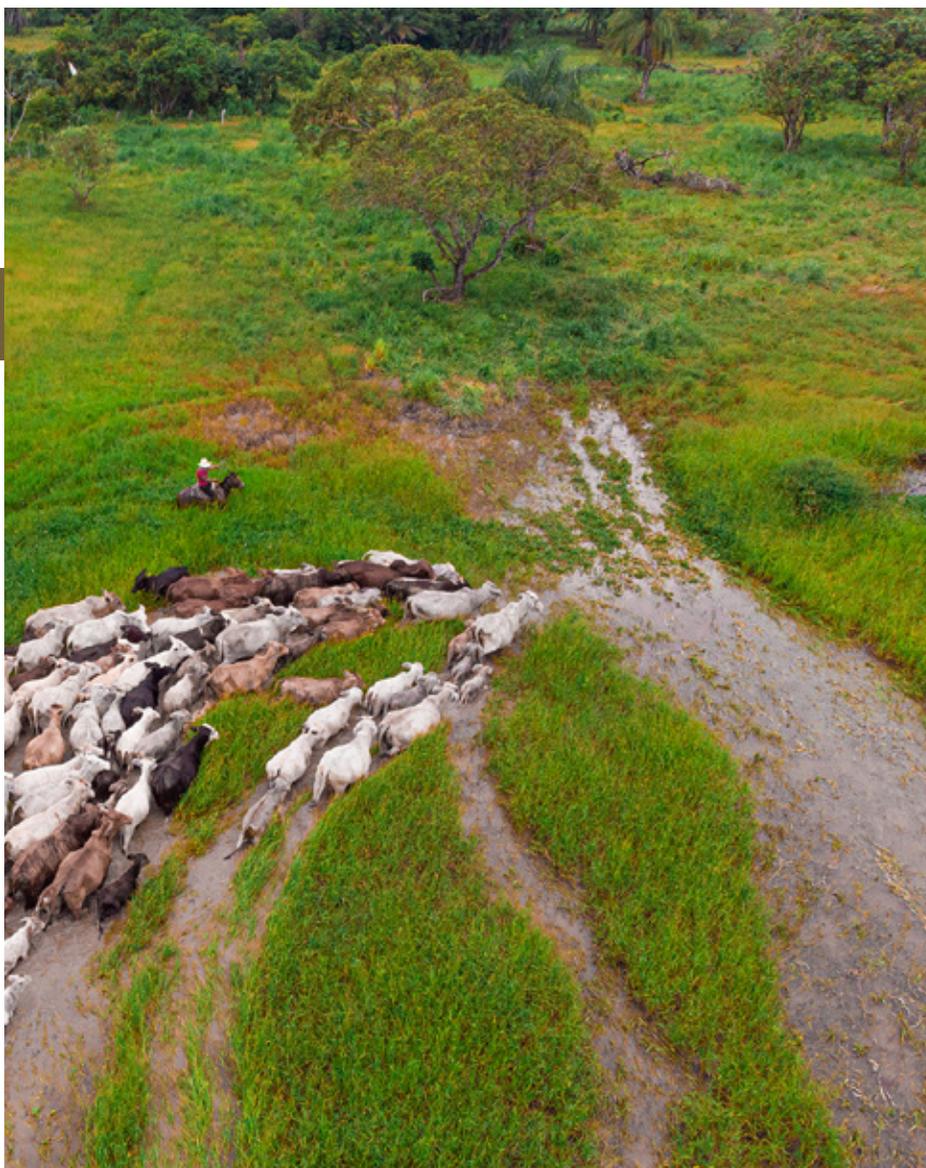
nativas que recoge una gama de propósitos que se proyectan para su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo, las cuales se presentan a continuación:

Acciones de alistamiento:

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

Acciones de ejecución:

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



Estas actividades fueron socializadas en los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, como resultado de la metodología antes referida, con la participación actores del territorio.

Es preciso señalar que las gobernaciones departamentales tienen libertad de seleccionar las acciones propuestas para obtener un resultado de acuerdo a sus propósitos en torno a la informalidad en la tenencia de la tierra en su territorio.

Teniendo en cuenta las acciones planteadas, de este documento, se espera que sirva como insumo para que las gobernaciones tracen metas orientadas a disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra en los departamentos que forman parte de la Orinoquia colombiana.



Presentación

El proyecto Biocarbono Orinoquia tiene el objetivo de mejorar las condiciones para la planificación y la gestión de paisajes sostenibles con bajas emisiones de carbono en la Orinoquia, 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 la región de la Orinoquia 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 juega 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 los requisitos clave para el pago con resultados es que la propiedad cumpla con la formalización requerida. 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.

Iván Darío Gómez Guzmán
Coordinador Nacional
**Proyecto Biocarbono
Orinoquia**

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

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo	9
Presentación	13
Índice de tablas	17
Índice de figuras	19
Lista de siglas y abreviaturas	21
Glosario	25
Introducción	29
Objetivo de la estrategia	30
Alcance de la estrategia	30
1. Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural	31
1.1 Contexto sectorial de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural	32
1.1.1 Los instrumentos de ordenamiento territorial y la ETGRPR	36
1.1.2 La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales	37
2. Marco normativo de la estrategia y procedimientos de la regularización de la propiedad rural	39
2.1 Normas que soportan la ETGRPR	40
2.2 Normas relacionadas con las funciones y misiones de los actores de la ETGRPR	42
2.3 Normas relacionadas con el Ordenamiento Territorial y su relación con el OSPR y la ETGRPR	42

2.4 Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral	43	3.5 Presunción de informalidad en la tenencia de la tierra en la región de la Orinoquia	100
2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural	45	4. Marco Lógico de la ETGRPR en la Orinoquia	105
2.5.1. Jurisprudencia aplicable a los procedimientos para la regularización de la propiedad rural	47	4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR	107
2.6 Alternativas para la regularización de la propiedad rural	48	4.1.1 Departamento del Meta	109
2.7 El rol de la ANT respecto a la política de OSPR	58	4.1.2 Departamento de Casanare	110
2.8 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	58	4.1.3 Departamento de Arauca	111
2.9 Procedimiento único en zonas focalizadas	61	4.1.4 Departamento de Vichada	112
2.10 Procedimiento único en zonas no focalizadas	63	4.2 Árbol de problemas de la región Orinoquia	113
2.11 Procesos especiales agrarios	64	4.2.1 Talleres participativos	114
2.12 Normas asociadas a la gestión del cambio climático	65	4.2.2 Hallazgos para la región de la Orinoquia	116
3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural de la región de la Orinoquia (Meta, Casanare, Arauca y Vichada)	67	4.3 Árbol de objetivos de la región Orinoquia	122
3.1 Información catastral	68	4.3.1 Explicación de las dimensiones de análisis	123
3.2 Figuras de ordenamiento en la región de la Orinoquia	69	4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos	126
3.2.1 Figuras de ordenamiento ambiental	69	4.4 Matriz de Marco Lógico	139
3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico	72	4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia	142
3.2.3 Otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP)	79	4.5.1 Etapa de alistamiento	143
3.2.4 Frontera Agrícola	83	4.5.2 Etapa ejecución	147
3.3. Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia	87	4.5.3 Resumen esquemático de las actividades	150
3.3.1 Comportamiento de las variables	87	Conclusiones	151
3.3.2 Indicadores de distribución	91	Referencias bibliográficas	155
3.4 Mercado de tierras en la región de la Orinoquia	97		
3.4.1 Nivel departamental	98		
3.4.2 IGT IPUR	99		

Índice de tablas

Tabla 1.	Rutas para la regularización de la propiedad rural (flujograma)	50
Tabla 2.	Actividades específicas para llegar a las rutas de regularización de la propiedad rural, flujograma	53
Tabla 3.	Área de figuras ambientales – Orinoquia	70
Tabla 4.	Tipo de propietario figuras ambientales – Orinoquia	71
Tabla 5.	Figuras ambientales – Orinoquia	71
Tabla 6.	Procesos de declaratorias de nuevas áreas	72
Tabla 7.	Resguardos indígenas en la Orinoquia	73
Tabla 8.	Resguardos indígenas por departamentos	74
Tabla 9.	Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia	76
Tabla 10.	Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia – tamaño predial	77
Tabla 11.	Solicitudes de titulación a comunidades negras – tamaño predial	79
Tabla 12.	Zidres a nivel departamental en la región de la Orinoquia	81
Tabla 13.	Zidres a nivel municipal en la región de la Orinoquia	81
Tabla 14.	Frontera Agrícola en la región de la Orinoquia	84
Tabla 15.	Área y propietarios en los departamentos de la Orinoquia	87



Tabla 16.	Rangos de clasificación para los indicadores de distribución	91
Tabla 17.	Oficinas de Instrumentos Públicos Orinoquia	97
Tabla 18.	Total actos registrales 2015-2019	99
Tabla 19.	Clasificación de los índices de gestión del impuesto predial unificado rural. 2019	99
Tabla 20.	Municipios por departamento con información disponible para el cálculo del índice de gestión total del impuesto predial unificado rural (IGT IPUR)	100
Tabla 21.	Caracterización de la Informalidad en los departamentos de la Orinoquia	102
Tabla 22.	Resumen de las actividades con análisis de involucrados	150

Índice de figuras

Figura 1.	Flujograma de las alternativas de regularización de la propiedad rural	49
Figura 2.	Metodología: fases de los POSPR	60
Figura 3.	Fase administrativa del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017	62
Figura 4.	Fase judicial del procedimiento único contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017	62
Figura 5.	Procedimiento único en zonas no focalizadas	63
Figura 6.	Procedimientos administrativos especiales agrarios	64
Figura 7.	Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios	65
Figura 8.	Estado de la información catastral rural en la vigencia 2019, Orinoquia	69
Figura 9.	Figuras ambientales, Orinoquia	70
Figura 10.	Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia	73
Figura 11.	Rangos de tamaño de los resguardos indígenas de la Orinoquia	77
Figura 12.	Solicitudes de titulación consejos comunitarios en la región de la Orinoquia	78
Figura 13.	Áreas de referencia Zidres en la Orinoquia	80
Figura 14.	Áreas potenciales para declarar Zidres, Puerto López	83



Figura 15. Distribución predios por FA en la Orinoquia	84	Figura 28. Índice de informalidad a nivel municipal en la Orinoquia	103
Figura 16. Distribución predios por FA en la Orinoquia	85	Figura 29. Explicación de la Metodología del marco lógico	106
Figura 17. Condicionamientos de FA en la Orinoquia	86	Figura 30. Calificación de actores, departamento del Meta	109
Figura 18. Distribución porcentual por destino económico en la Orinoquia	88	Figura 31. Calificación de actores, departamento de Casanare	110
Figura 19. Distribución de predios por tipo de propietario en la Orinoquia	89	Figura 32. Calificación de actores, departamento de Arauca	111
Figura 20. Tamaño predial rural en la Orinoquia	90	Figura 33. Calificación de actores, departamento de Vichada	112
Figura 21. Distribución de predios por clasificación UAF en la Orinoquia	91	Figura 34. Proceso para construir el árbol de problemas	113
Figura 22. Índice de Gini por departamento	92	Figura 35. Árbol de problemas para la región de la Orinoquia	115
Figura 23. Índice de Theil por departamento	94	Figura 36. Proceso para construir el árbol de objetivos	123
Figura 24. Indicador de disparidad inferior en los departamentos de la Orinoquia	95	Figura 37. Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia	125
Figura 25. Indicador departamental de disparidad superior	96	Figura 38. Resumen de la Matriz de marco lógico para la región de la Orinoquia	141
Figura 26. Jurisdicción ORIP, Orinoquia	98	Figura 39. Etapas para implementar la ETGRPR	142
Figura 27. Índice de informalidad a nivel departamental en la Orinoquia	101		

Lista de siglas y abreviaturas

AA	Alto interés, alto poder
AB	Alto interés, bajo poder
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
Agrosavia	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria
AM	Alto interés, medio poder
AMEM	Área de Manejo Especial de la Macarena
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ART	Agencia para la Renovación del Territorio
BB	Bajo interés, bajo poder
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional para Reconstrucción y Fomento
BPM	Barrido predial masivo
CC	Código Civil Colombiano
CGP	Código General del Proceso
CM	Catastro Multipropósito
CMDR	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
CMOT	Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
Consea	Consejo Seccional Agropecuario
Cormacarena	Corporación Autónoma Regional del Meta

Corporinoquia	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia	ILC	International Land Coalition
COT	Comisión de Ordenamiento Territorial	Incora	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
CSAOSR	Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento de Suelo Rural	Incoder	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
DANE	Departamento Nacional de Estadística	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi
DMI	Distrito de Manejo Integrado	LADM-COL	Lands Administration Domain Model Colombia
DNP	Departamento Nacional de Planeación	LOOT	Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial
ETGRPR	Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural	MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial	MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
FAO	Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)	MB	Medio Interés, Bajo Poder
FNA	Fondo Nacional Agrario	MM	Medio Interés, Medio Poder
Finagro	Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario	MML	Matriz de Marco Lógico
FMI	Folio de matrícula Inmobiliaria	MVCT	Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio
HA	Hectáreas	GEI	Gases de Efecto Invernadero
Icare	Interrelación Catastro – Registro	OIM	Organización Internacional para las Migraciones
Ideam	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales	OP	Ordenamiento Productivo
		ORIP	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos
		OT	Ordenamiento Territorial
		OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
		PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial
		PDD	Plan de Desarrollo Departamental
		PDEA	Plan de Desarrollo Departamental de

PDET	Extensión Agropecuaria Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial	TDRD	Titulares del derecho real de dominio
Pemot	Planes Estratégicos Metropolitanos de Ordenamiento Territorial	UAEGRTD - URT	Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas – Unidad de Restitución de Tierras
PER	Plan Estratégico Regional	UARIV	Unidad para la Atención y Reparación Integral a Víctimas
PIB	Producto Interno Bruto	UAF	Unidad Agrícola Familiar
POD	Plan de Ordenamiento Departamental	UNAT	Unidad Nacional de Tierras Rurales (Liquidada)
POT	Plan de Ordenamiento Territorial	UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
POSPR	Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	UPME	Unidad de Planeación Minero Energética
PP	Política Pública	UPRA	Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios
PND	Plan Nacional de Desarrollo	USAID	Agency International for Development (Agencia Internacional para el Desarrollo)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo	VUR	Ventanilla Única de Registro
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente	ZDE	Zonas de Desarroll Empresarial
Ramsar	Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	Zidres	Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje	ZRC	Zonas de Reserva Campesina
SINA	Sistema Nacional Ambiental	ZRH	Zonas Relativamente Homogéneas
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas		
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro		
SMMLV	Salario Mínimo Mensual Legal Vigente		



Glosario

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

Catastro con enfoque multipropósito: aquel en el cual la información que su implementación genere debe servir como un insumo fundamental en la formulación e implementación de diversas políticas públicas –contribuyendo a brindar una mayor seguridad jurídica, y eficiencia al mercado inmobiliario, al desarrollo y al ordenamiento territorial–, integrarse con el registro público de la propiedad inmueble, ser digital e interoperable con otros sistemas de información del territorio, proveer instrumentos para una mejor asignación de los recursos públicos y para fortalecer el sistema fiscal de los territorios. (Decreto 148, 2020)

Condicionantes al ordenamiento social de la propiedad: son aquellas circunstancias que, aunque no restringen, deben revisarse detalladamente para adelantar el proceso de ordenamiento social de la propiedad; no son solo legales, también pueden ser sociales o de seguridad; y pueden afectar a uno o más predios. Algunos ejemplos de condicionantes: ciertas áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), como los Distritos de Manejo Integrado, minas antipersonas y los cultivos de uso ilícito.

Dominio (o propiedad): es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad. (Ley 57, 1887, Art. 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; se dirige a los departamentos que cuenten con voluntad política y administrativa para impulsar la ejecución mancomunada de acciones concretas entre las diferentes instituciones competentes en la gestión del territorio.

Figuras de ordenamiento territorial: disposiciones de orden legal definidas por las diferentes instituciones que pueden incidir en la planificación del territorio rural¹; definen una serie de prácticas, en términos de uso o tenencia de la tierra, para espacios físicos en escalas municipal, regional o nacional, a fin de lograr un objetivo específico; su propósito es lograr un beneficio en la sociedad que puede converger en uno o varios aspectos económicos, sociales, culturales, 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 varían según el marco normativo que las define y las reglamenta.

Formalización de tierras: consolidación del derecho de dominio sobre tierras de propiedad privada en favor de quienes las detentan, con base en falsas tradiciones o son poseedores con derecho a adquirir por prescripción adquisitiva de dominio. (Corte Constitucional de Colombia, Sala Plena, Sentencia C-073 de 2018).

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

Gestión de formalización de la propiedad rural: son todas aquellas funciones asumidas por la ANT desde su creación, para adelantar las gestiones necesarias para avanzar en la formalización de la propiedad rural en las metodologías de Barrido y Oferta (Ejecución del Programa de formalización de la propiedad rural), en aquellos territorios focalizados para su intervención por parte del MADR; y por demanda de la población rural nacional (zonas no focalizadas). (Decreto 2363, 2015, Art. 4, numeral 22 y Art. 19, numerales 1, 2 y 6)

Gestores catastrales: son las entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales, que hayan sido habilitadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) según la reglamentación dispuesta para tal efecto, así como el IGAC, por excepción; de igual manera, se consideran gestores catastrales, catastros descentralizados y delegados titulares de gestión catastral. Así mismo, Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los términos del artículo 80 de la Ley 1955 de 2019. Los gestores catastrales, independientemente de su jurisdicción, podrán prestar el servicio público catastral en cualquier parte del territorio nacional. (Decreto 148, 2020)

Matriz de marco lógico: herramienta para facilitar los procesos de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos hacia grupos beneficiarios y el facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas. (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015)

Mera tenencia: se denomina mera tenencia a aquella que se ejerce sobre una cosa no como dueño sino en lugar o a nombre del dueño; el acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación le pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno. (Ley 57 de 1887, Art. 775).

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

Posesión: tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño, o 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, Art. 762)

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

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

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

Regularización de la propiedad: conjunto de acciones orientadas por el Estado, encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público o privado. (MADR, 2017)

Restricciones al ordenamiento social de la propiedad: son prohibiciones de orden legal que impiden a la ANT adelantar acciones tendientes a intervenir sobre los derechos de propiedad sobre determinada tierra; algunos ejemplos de restricciones son 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 (ORIP), y de estos con la realidad geográfica de los predios, de manera tal que no exista equivoco respecto del derecho, su ubicación, su cabida y linderos; y de este derecho con relación al de los colindantes. (UPRA, 2016)

Tenencia de la tierra: en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. (UPRA, 2016)

Zonas focalizadas: son las áreas del territorio definidas por las entidades del sector o del Gobierno en general para implementar, de manera técnica, las intervenciones de los programas y políticas públicas optimizando tanto los recursos como las capacidades institucionales. La focalización territorial define las zonas en donde se ejecutarán los programas de la política pública de ordenamiento social de la propiedad rural garantizando su ejecución gradual y progresiva, de acuerdo con el presupuesto asignado para tal fin en cada vigencia y la articulación interinstitucional requerida. (MADR, 2017)



Introducción

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

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



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

Aunado a lo anterior, la ETGRPR, en la región de la Orinoquia, propone una serie de acciones puntuales a considerar en los Planes de Ordenamiento Departamental (POD) y demás instrumentos de ordenamiento territorial para mejorar la gestión relacionada con procesos de regularización de la propiedad rural en los departamentos. Por tanto, se espera que este documento sea insumo para que las gobernaciones tracen metas que redunden en el aumento de la formalidad en la tenencia de la tierra. Es oportuno aclarar que, aunque la estrategia no suple los POSPR formulados por la ANT, busca convertirse en una carta de navegación para que los departamentos de la región lideren acciones que fortalezcan los procesos de regularización en sus territorios y, así, contribuir a la titulación de predios.

Objetivo de la estrategia

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

Alcance de la estrategia

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

Es oportuno aclarar que este documento no suple los planes de ordenamiento social de la propiedad que formula la Agencia Nacional de Tierras.

1. Marco de referencia de la estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural



A continuación, se describe la Estrategia Territorial para la Gestión de la Regularización de la Propiedad Rural (ETGRPR), sus antecedentes y su relación con las funciones de otros actores de orden nacional implicados en la gestión territorial y de regularización de la propiedad rural teniendo en cuenta tanto la normatividad vigente como los lineamientos en temas de ordenamiento social de la propiedad rural y ordenamiento territorial.

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

De acuerdo con el anterior contexto, es pertinente la Resolución 128 de 2017 del MADR, la cual permite integrar varios aspectos analizados. En ella, el ordenamiento social de la propiedad se definió 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.

En este marco, se presentan las definiciones y los contextos que se requieren para analizar y comprender las distintas temáticas relacionadas con la Estrategia.

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 (departamentos, regiones administrativas o demás territorios) en la definición, la coordinación y la gestión de acciones, por parte de actores del territorio, con las entidades competentes y con la comunidad, para fortalecer los procesos de regularización de la propiedad rural de su jurisdicción.

La ETGRPR es **un instrumento de planeación para intervenir** las problemáticas de la informalidad de la tierra rural y su implementación



la realizará la **gobernación respectiva**, con el fin de **sanear progresivamente** las situaciones jurídicas imperfectas existentes en los predios rurales. (UPRA, 2022)

La implementación de la estrategia estará liderada por las **gobernaciones departamentales**, quienes armonizarán las acciones con las instituciones para gestionar la regularización de la propiedad rural, de acuerdo con sus competencias, entre ellas, **MADR, ANT, IGAC, SNR, UPRA, Rama Jurisdiccional**, y otras que fueron identificadas en el análisis de actores. (UPRA, 2022)

Los antecedentes para construir la ETGRPR se ubican en la experiencia de la UPRA en formulación de planes departamentales de ordenamiento productivo y social de la propiedad, dadas a partir de sus competencias.²

La **UPRA** es una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico y especializado, adscrita al **MADR**, con autonomía presupuestal, administrativa, financiera y técnica. De acuerdo con el Decreto Ley 4145 de 2011, la UPRA tiene entre 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 dicho Decreto —Art. 5, numerales 1, 2, 3 y 8, Art. 13, numeral 3 —y la Resolución 299 de 2019 del MADR, la UPRA desarrolla funciones asociadas a los procesos de regularización de la propiedad rural, entre ellas:

- Planificar el uso eficiente del suelo rural, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto, previa aprobación del

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

Consejo de Dirección Técnica, previendo el respectivo panorama de riesgos y una mayor competitividad de la producción agropecuaria tanto en los mercados internos como en los externos.

Definir criterios y diseñar instrumentos para el ordenamiento del suelo rural apto para el desarrollo agropecuario, que sirvan de base para la definición de políticas a ser consideradas por las entidades territoriales en los Planes de Ordenamiento Territorial.

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

En tal contexto, la UPRA ha construido su Plan estratégico³ como un instrumento que establece de manera lógica las actuaciones de lo que se quiere conseguir para alcanzar la Visión y cumplir la Misión al cuatrienio 2019-2022. Este plan presenta la política de desarrollo agropecuario e, igualmente, detalla el contexto institucional de la Entidad donde se presenta la plataforma estratégica con enfoque de la gestión del territorio para usos agropecuarios, objetivos estratégicos, estrategias transversales y los proyectos de inversión. Finalmente, se presenta, en el capítulo de seguimiento y evaluación del plan, la metodología respectiva. Este instrumento busca constituirse en herramienta para mejorar la toma de decisiones al nivel gerencial y, también, en el orden operativo.

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

El programa de formalización y su unidad orientadora se tuvieron en cuenta para formular la ETGRPR, dado su objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos.⁴ La dirección del programa estuvo a cargo del MADR y estaba encaminado a regularizar la tenencia individual 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 2013⁵, de manera que el programa se encaminó a apoyar las acciones para las gestiones tendientes a formalizar la propiedad rural privada, al saneamiento de títulos de falsa tradición y a acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Asimismo, modificó las funciones de la Unidad Coordinadora, donde el MADR, por disposición del Decreto 1985 de 2013, continuaría con la dirección del programa y de conformidad con los criterios y los lineamientos que la UPRA define.

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.

³ 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).

⁴ El MADR, con la Resolución 452 de 2010.

⁵ El artículo 4 de dicha resolución estableció que el programa tendría como unidad básica las zonas de formalización masiva, las cuales fueron seleccionadas y declaradas por el MADR, mediante acto administrativo, teniendo en cuenta los criterios y lineamientos definidos por la UPRA.

Al poco tiempo, el MADR expidió la Resolución 147 de 2015, la cual modificó los artículos 1, 4 y 6 de la Resolución 452 de 2010, a su vez, modificado por la Resolución 181 de 2013, donde estableció que “con el objeto de impulsar y coordinar la formalización interinstitucionalmente, y con sujeción a la normatividad aplicable, la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo podría formular, en conjunto con el Incoder liquidado, una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprendiera la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con el fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial.

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

La Ley 1753 de 2015 estableció como una de sus estrategias la “Trasformación del Campo”, la cual tuvo como objetivo ordenar el territorio rural, buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios, sin tierra o con tierra insuficiente. Para ello, en sus artículos 103 y 104, “Formalización de la Propiedad Rural y Catastro Multipropósito respectivamente”, priorizó el saneamiento de la propiedad rural y promovió un catastro multipropósito que dispusiera de información predial para contribuir a la seguridad jurídica del derecho de propiedad inmueble, al fortalecimiento de los fiscos locales, al ordenamiento territorial y la planeación social y económica. Igualmente, con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, el Gobierno Nacional, previas facultades legales extraordinarias (Ley 1753 del 2015, Art. 107, literal a), mediante el Decreto 2363 de 2015, creó la ANT, como máxima autoridad de las tierras de la Nación.

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

Ese año, se suscribió, entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; en cuyo “Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”, se sientan las bases para la transformación estructural del campo; se planteó adoptar las medidas necesarias para promover el uso adecuado de la tierra, de acuerdo con su vocación, y estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de quienes habitan el campo y, en particular, a las mujeres rurales y la población más vulnerable regularizando y democratizando la propiedad, y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social.

Para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017, que estableció los parámetros de los sujetos de ordenamiento, la creación del RESO, la creación del Fondo Tierras, el procedimiento y los programas para el acceso a tierra, la formalización de la propiedad rural y la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural por barrido predial masivo en zonas previamente focalizadas por el Ministerio de Agricultura y de conformidad con algunos criterios y su procedimiento único.

Para iniciar la materialización de la política de ordenamiento social de la propiedad, el MADR expidió las resoluciones 128 y 129 de 2017; y 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 2021⁶ y la resolución 137 de 2022.⁷

1.1.1 Los instrumentos de ordenamiento territorial y la ETGRPR

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

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

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

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

Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) son instrumentos de planificación y gestión a diez años para llevar, de manera prioritaria y con mayor celeridad, en los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Los PDET hacen parte del “Punto 1. Reforma Rural Integral” del *Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Los pilares representan temas centrales para lograr la superación de la pobreza rural y mejorar la calidad de vida de las y los colombianos. Dentro de estos ocho pilares, definidos en el Acuerdo Final, se destaca “el Pilar 1 de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo; el cual hace

⁶ Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

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

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 preciso señalar que la Sala plena de la Corte Constitucional, en la Sentencia C-174 del 22 de marzo de 2017, establece 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; un requisito para llegar al territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de dicho “Punto 1”, en especial, para las zonas priorizadas de los PDET. (Corte Constitucional, 2017)

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

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

1.1.2 La ETGRPR y la conservación de los recursos naturales

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

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

Entre los países beneficiarios del Fondo Biocarbono ISFL, se encuentra Colombia y, en particular, la región de la Orinoquia; sobre la cual, se tiene una alta expectativa por ser considerada como un área relevante en la protección ambiental y la producción agropecuaria y, por tanto, el lugar propicio para formalizar un programa de reducción de emisiones de carbono. Para lograr este objetivo, el Banco Mundial ha planteado un proyecto en dos etapas; la primera corresponde al acompañamiento técnico para hacer un diagnóstico sobre las posibilidades de la región para implementar un programa de reducción de emisiones y, en 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, particularmente, en el componente 1 del proyecto Biocarbono para la Orinoquia; que trata sobre la planificación integrada del uso del suelo y gobernanza mejorada para el control de la deforestación.



En ese contexto, resulta pertinente mencionar las cifras alrededor de la degradación del suelo en Colombia, las cuales no son mejores. El estudio realizado por el IDEAM el MADS y la UDCA en 2015 demuestra que el 40 % de la superficie continental e insular es afectada por la erosión; de esta área, el 20 % presenta erosión ligera, el 17 %, erosión moderada, el 3 %, erosión severa, y el 0,2 % presenta erosión muy severa. Las áreas de uso exclusivamente agrícola corresponden a cerca de 2.078.094 ha; de las cuales, el 93 % presenta erosión, situación ocasionada por el manejo inadecuado en las labores agropecuarias.

Los procesos de degradación del ambiente ocasionan la pérdida de las funciones y los servicios ecosistémicos. Este tipo de degradación de los casos no es evidente, pero actúa en tal magnitud que promueve la pérdida de sus capacidades como reguladores en el ciclo hídrico de los ecosistemas y como almacenadores de grandes cantidades de carbono disminuyendo la captación de gases efecto invernadero. De otra parte, existen efectos que son más tangibles –como la pérdida de los rendimientos de los cultivos comerciales y sus efectos tanto en la oferta como en los precios de los alimentos–, situación que genera implicaciones directas en la seguridad alimentaria de millones de personas. (Agrosavia, 2020)

Uno de los principales aspectos que impactan el estado de los ecosistemas en áreas de producción agropecuaria tiene que ver con la claridad de los derechos de propiedad. La seguridad en la tenencia de la tierra es de gran relevancia para conservar los ecosistemas. Algunos autores, entre ellos Miller, señalan “que una mayor certeza en la propiedad de la tierra determina la disposición de los propietarios a invertir y realizar obras de conservación de suelos”. (Miller, 1982)

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

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, en su artículo 669, define la propiedad como “El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”. De modo que, la propiedad puede ser alcanzada de conformidad con los presupuestos enunciados en el artículo 673 de la misma norma: “Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción”.

En relación con los presupuestos anteriores, cada uno de estos modos dependerá u obedecerá a la naturaleza jurídica de cada predio, es así que, para los bienes de tradición privada se podrán ostentar calidades jurídicas en relación con la tenencia de la tierra las de poseedor y propietario; y, en cuanto bienes baldíos, se tendrán los ocupantes o explotadores de baldíos, cuya propiedad se pretende por adjudicación. De ahí que, de las relaciones de propiedad se desprendan los atributos respecto de los cuales la Corte Constitucional, en la Sentencia C-133 de 2009, se pronunció de la siguiente forma:

(...) Son atributos de propiedad (i) el *ius utendi*, que consiste en la facultad que le asiste al propietario

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

Asimismo, el artículo 740 del Código Civil Colombiano, frente a la tradición de los bienes como modo de adquirir el dominio de las cosas, señala que:

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

Complementa el artículo 756 del mismo código, en el sentido de que, además de la entrega que el dueño –tratándose de bienes inmuebles– exige la inscripción del título en la ORIP, 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 del 91 señala que “se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser



desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores”; y que “cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social”. En esa misma línea, este mismo artículo señala que la propiedad privada tiene dos funciones: (I) social y (II) ecológica; las cuales son inherentes y el Estado será el garante de la defensa del derecho de propiedad y también deberá asumir la promoción de formas asociativas y solidarias en las que se busque la propiedad.

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

Ahora, en relación con los predios cuya administración y tutela se encuentran en cabeza del Estado, el artículo 63 de la Constitución del 91 precisa: “los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”.

Bajo esa concepción, el ordenamiento jurídico ha incorporado normas y jurisprudencia constitucional relacionada a los terrenos baldíos, encaminadas a enumerar requisitos que los trabajadores agrarios deberán cumplir a efectos de acceder a la propiedad rural.

Finalmente, el legislador del 91 consagró que el Estado no solo deberá propender por el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, pues esta calidad jurídica deberá estar acompañada de servicios de salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y asistencia técnica y empresarial que dignifiquen las condiciones de vida en el sector rural.

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

Ley 1454 de 2011. Por medio de la cual, el Congreso de la República dicta normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. En su artículo 29, numeral 2, define la Distribución de Competencias en materia de Ordenamiento del Territorio de la Nación y de las entidades territoriales en materia de ordenamiento del territorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ley 388 de 1997. Por medio de la cual, el Congreso de la República se armonizó y actualizó las disposiciones de la Ley 9 de 1989 y de 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 adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Normas y documentos relacionados con el Catastro Multipropósito y la gestión catastral

Ley 1581 de 2012. Por medio de la cual, el Congreso de la República expide la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

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

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

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

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

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

CONPES 3985 de 2019. Por el cual, se propone una estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, que permita contar con un catastro integral, completo, actualizado, confiable, consistente con el sistema de registro de la propiedad inmueble, digital e interoperable con otros sistemas de información. La presente estrategia reemplaza al Documento CONPES 3859 de 2016. (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 de la cual el IGAC l modifica el párrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020. “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 de la 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 de la 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 o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y la corrección de área 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 2020. Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.

2.5 Normas relacionadas con la regularización de la propiedad rural

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

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

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

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

Decreto Ley 2363 de 2015. Por medio del cual, el Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias, crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), 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, específicamente, el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Decreto 1985 de 2013. Por el cual el Presidente de la República modifica la estructura del 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 lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.

Resolución 346 de 2013. Por medio de la cual, el MADR declara las zonas de formalización masiva y se declaran otras disposiciones.

Resolución 347 de 2013. Por medio de la cual, el MADR adopta la *Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial*

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

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

Resolución 147 de 2015. Por medio de la cual, el MADR modifica la Resolución 452 de 2010 y la Resolución 347 de 2013.

Resolución 98 de 2015. Por medio de la cual, el MADR declara Zonas de Formalización Masiva y dicta otras disposiciones.

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

Resolución 127 de 2017. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. Resolución 740 de 2017. Por medio de la cual, la ANT expide el reglamento operativo de los POSP, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones.

Decreto 893 de 2017. Por el cual, se crean los PDET.

Resolución 108 de 2018. Por medio de la cual, la ANT modifica y expide nuevas reglas para ejecutar el procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas.

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

Resolución 12096 de 2019. Por medio de la cual, la ANT modifica, adiciona y deroga algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.

Resolución 7622 de 2019. Por medio de la cual, la ANT expide nuevas reglas para ejecutar el procedimiento único de Ordenamiento Social de la Propiedad en zonas no focalizadas.

Resolución 915 de 2020. Por la cual, la ANT expide reglas para ejecutar el 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, los criterios y la metodología para focalizar y priorizar los territorios de la política de OSPR y asignación del SIAT.

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

En la **Sentencia C-595 de 1995**, la Corte afirmó que:

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

En la **Sentencia C-644 de 2012**, la Corte 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.

Por medio de la **Sentencia T-488 de 2014, y sus autos 222 y 040**, 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.

Por medio de la **Sentencia C-174 de 2017**, se establece que las herramientas del Decreto Ley 902 de 2017 demandan un grado de urgencia institucional superlativa, para la ejecución ágil y efectiva de la formalización, como mecanismo para proteger los derechos de propiedad y proveer seguridad jurídica, es un requisito *sine qua non* para llegar a territorio y restablecer los lazos de confianza con la comunidad, en aras de posibilitar la implementación de la Reforma Rural Integral del “Punto 1”, en especial, para las zonas priorizadas de los PDET.

Por medio de la **Sentencia C-073 de 2018**, se establecen instrumentos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y construcción de una paz estable y duradera.

2.6 Alternativas para la regularización de la propiedad rural

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

Dichas acciones están encaminadas a garantizar la seguridad jurídica de los derechos de dominio sobre los bienes inmuebles objeto de regularización, tanto públicos como privados, con lo cual se pretende armonizar las actuaciones de las instituciones del Estado que tengan incidencia en las acciones de regularización de la propiedad rural en concordancia con el Art. 64 de la Constitución del 91, que indica que el acceso a la propiedad será de manera progresiva.

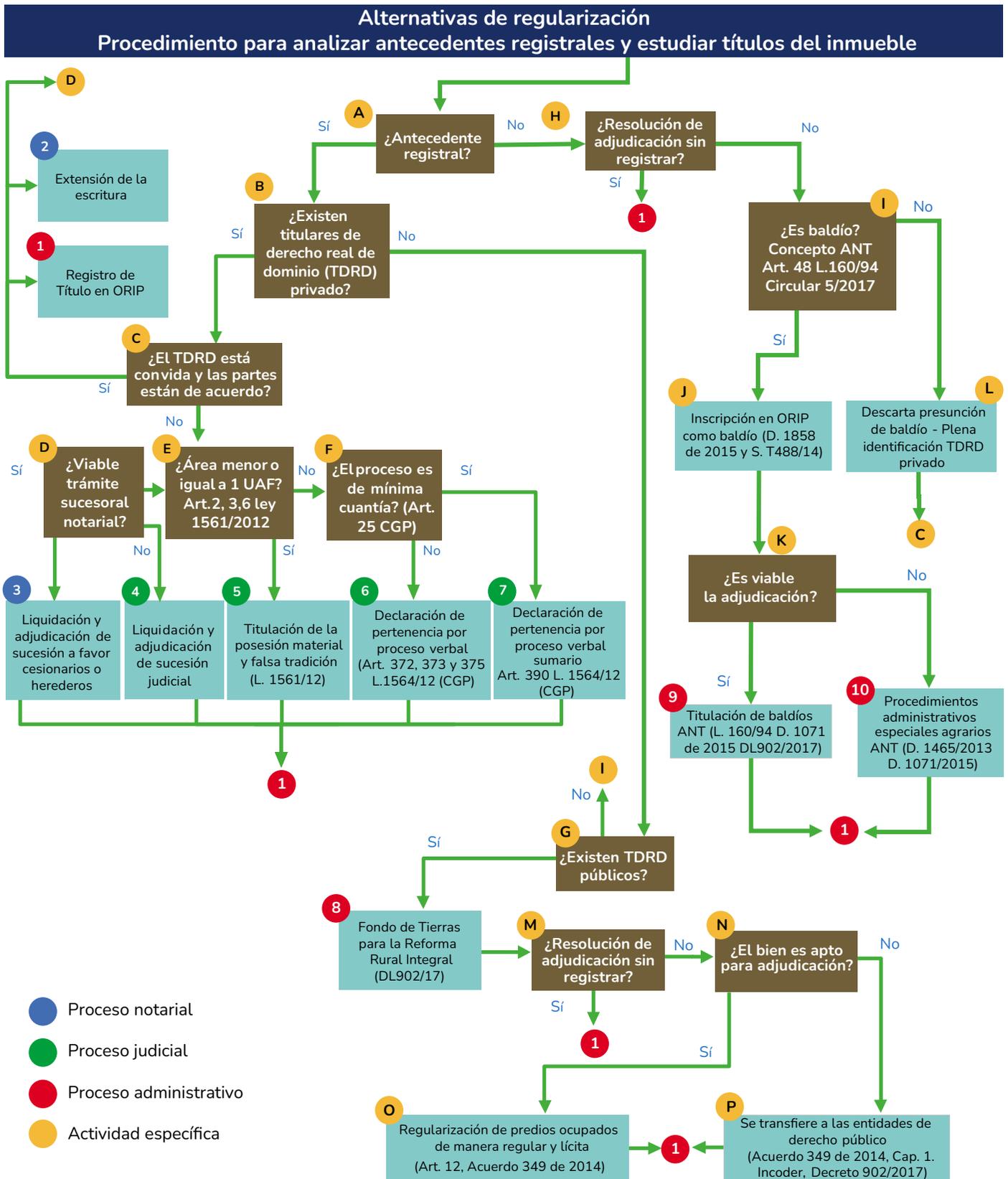
No obstante, las dinámicas sociales persistentes en el territorio suponen realidades opuestas a las consagradas en el ordenamiento jurídico colombiano, lo que nos lleva a encontrar resoluciones de adjudicaciones no registradas, falsas tradiciones, posesiones, sucesiones testadas e intestadas ilíquidas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

Acorde a lo planteado, el legislador ha desarrollado alternativas que busquen subsanar aquellas situaciones imperfectas, verbigracia el Procedimiento Único de OSPR –contemplado en el título 3 de la Resolución 740 del 13 de junio de 2017, expedida por la ANT–, el cual se ejecuta a partir de dos situaciones (I) en zonas focalizadas bajo la metodología de barrido predial y (II) en zonas no focalizadas bajo la metodología de demanda. Se contempla, 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 continuación, se presenta un flujograma que expone alternativas para regularizar la tenencia de la tierra, en relación con los predios de naturaleza privada y de naturaleza baldía; este gráfico contempla acciones y su posible ruta de formalización, las cuales se clasifican en acciones administrativas (4), notariales (2) y judiciales (4).



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



Fuente: Adaptado de MADR (2016) y UPRA (2020).

Tabla 1. Rutas para regularizar la propiedad rural (flujograma)

Item	Descripción
1	<p style="text-align: center;">Registro del título en la ORIP</p> <p>Este trámite se surte directamente ante la ORIP, siempre y cuando los requisitos previos ya se hayan cumplido, dependiendo del trámite, sea por una providencia judicial o por una escritura pública:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pago del impuesto departamental de registro: una vez obtenga copia de la escritura debe pagar el impuesto departamental de registro o como boleta fiscal. 2. Liquidar, pagar y radicar la escritura en las ORIP: una vez que determine la Oficina a la que pertenezca el inmueble, debe solicitar el registro con los siguientes documentos: 3. Copia de la escritura. 4. Boleta fiscal entregada al pagar el impuesto departamental de registro. 5. Calificación. Efectuada la radicación del documento y del estudio, por parte de los calificadores, de ser procedente, se efectúa la inscripción; de no ser así, la ORIP lo devolverá al usuario, motivando su decisión (nota devolutiva). Frente a esta decisión administrativa, procede el recurso de reposición y apelación, en los términos dispuestos en el Capítulo VI del Código Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011). 6. Expedición del certificado: regresar a la oficina por las escrituras o títulos registrados para solicitar el certificado de tradición y libertad, para cerciorarse de la inscripción de la solicitud; de no ser posible el regreso a la oficina física, este certificado se puede obtener mediante la página web de la SNR. <p>Las tarifas para el ejercicio registral están reguladas por la SNR y se actualizarán anualmente.</p>
2	<p style="text-align: center;">Extensión de la escritura pública</p> <p>El artículo 12 del Decreto 960 de 1970 establece que deberán celebrarse por escritura pública todos los actos y contratos de disposición o gravamen de bienes inmuebles; y, en general, aquellos para los cuales la Ley exija esta solemnidad.</p> <p>Por su parte, el artículo 13 del mismo decreto indica que la escritura pública es el instrumento que contiene declaraciones en actos jurídicos, emitidas ante el notario, con los requisitos previstos en la ley y que se incorpora al protocolo. El proceso necesario para su perfeccionamiento consta de la recepción, la extensión, el otorgamiento y la autorización.</p> <p>La escritura pública tiene por objeto indicar el acto o contrato con su denominación legal, si la tuviere; y, al extender el instrumento, velará porque contenga los elementos esenciales y naturales propios de aquel, y las estipulaciones especiales que los interesados acuerden o que indique el declarante único, redactado todo en lenguaje sencillo, jurídico y preciso.</p>
3	<p style="text-align: center;">Liquidación y adjudicación sucesión</p> <p>Se concibe la sucesión como el hecho jurídico mediante el cual el conjunto de derechos y obligaciones, de las cuales era titular el causante al momento de morir, son objeto de trasmisión y que, por vía notarial, se transfiere a quienes de una u otra forma entran en la condición de sucesores. 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 el Decreto 1729 de 1989 y el Decreto 2651 de 1991 en lo que respecta a que siempre que los herederos, legatarios y el cónyuge sobreviviente, o los cesionarios de éstos, sean plenamente capaces y procedan de común acuerdo.</p> <p>Una vez surtida esta condición y reunidos los requisitos que la ley establece, se presenta la solicitud ante el notario que se defina por los herederos dentro de los cuales debe haber, aunque sea uno mayor de edad y la cual debe ir acompañada de inventarios y avalúos, y del trabajo de partición y adjudicación, previo acuerdo de los herederos.</p>

Sucesión judicial

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

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

Este procedimiento especial será aplicable únicamente a predios cuya naturaleza jurídica se ratifique como de origen privado; es decir, desvirtuar la presunción de baldío en los términos de la Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional, la Ley 160 de 1994 y la instrucción conjunta N.º 13 de 2014. Esta ruta aplica en dos (2) casos concretos:

1. Titulación de la posesión material. Si se trata de una posesión donde el solicitante no cuente con un título válido registrado que lo acredite como propietario, pero el predio tiene antecedente registral y existen titulares de derecho real de dominio en la última inscripción, es decir no en el certificado de tradición y libertad no aparece inscrita la anotación de "Falsa tradición".
2. Saneamiento de la falsa tradición. Cuando el solicitante cuente con un título válido registrado con anotación de "Falsa tradición" en el certificado de tradición y libertad (por ejemplo, transferencia de dominio incompleto, venta de cosa ajena, venta de derechos herenciales, etc.), siempre y cuando dentro de la tradición del inmueble se evidencie la existencia de TDRD registrados.

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

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

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

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

Ahora, de darse la admisión de la demanda, el juez dictará el Acto admisorio de la demanda (Art. 14) y, con ello, procederá: i. Medida cautelar oficiosa, ii. Notificación personal demandados, iii. Valla en el predio, iv. Curador *Ad item*, es decir los contenidos propios del Art. 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 realiza la diligencia de inspección, en los términos del Art. 15.

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

6

Declaración de pertenencia por proceso verbal sumario (CGP)

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

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

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

7

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

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

Este proceso se surte en dos fases: una 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; y una fase oral que comprende el desarrollo de dos audiencias: la inicial, prevista en el Art. 372 del CGP, en donde se sanea el proceso, se fija el litigio, se intenta la conciliación y se decretan las pruebas; y la de instrucción y juzgamiento, consagrada en el Art. 373 del CGP, en la cual, 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 Art. 18 a 24 del Decreto Ley 902 de 2017, corresponde a la ANT realizar, de conformidad con las disposiciones sustanciales previstas en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015, único reglamentario del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural o en el Decreto Ley 902 de 2017, según corresponda (artículo 27) 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.

9

Adjudicación de predios baldíos: ANT

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

La adjudicación, salvo las excepciones definidas en el Acuerdo 14 de 1995, ratificado por el Acuerdo 08 de 2016 proferido por el Consejo Directivo de la ANT, en lo pertinente al Art. 25 del Decreto Ley 902 de 2017, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares (UAF), en los términos establecidos en la Resolución 041 de 1996 del INCORA, ratificada a través del Acuerdo 08 de 2016 y demás normas que la modifiquen.

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

Procedimientos administrativos especiales agrarios

Estos procedimientos son instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad (Constitución del 91, Art. 58), como la disponibilidad permanente de predios aptos para dar cumplimiento al mandato constitucional que impone al Estado el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa. (Constitución del 91, Art. 64)

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

10

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

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

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

Ítem	Descripción
A	<p>¿Antecedente registral?</p> <p>Como consecuencia de las decisiones plasmadas en la Sentencia T-488 de 2014 por la Corte Constitucional, se emitió la Instrucción Conjunta N.º 13 del 13 de noviembre de 2014 SNR e Incoder, modificado por la Instrucción Administrativa N.º 1 de 2017, junto con la fórmula transaccional incluida en la Circular N.º 5 de 2018, en la cual, la ANT establece el procedimiento para emitir el Certificado de carencia de antecedentes registrales. Este certificado se emite en el evento en que no se encuentren inscripciones en las ORIP; certificados de tradición y libertad, o anotaciones en los libros del antiguo sistema.</p> <p>El Certificado deberá solicitarse a nombre de 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 TDRD predios privados?

Es necesario corroborar mediante un estudio de TDRD, pese a que existan o un certificado de tradición y libertad, o inscripciones en los libros del antiguo sistema, es necesario corroborar la existencia de TDRD, para poder determinar si se evidencian derechos reales de dominio debidamente inscritos en las ORIP.

B

La revisión en el antiguo sistema hace referencia a la revisión de los Libros índices de propietarios, tomos de índices de hipotecas y sistema de información registral, de tal forma que no basta la información consignada en el certificado de tradición y libertad, sino que es necesario hacer una revisión exhaustiva de los libros y complementos del folio. (SNR e Incoder, 2014)

Los TDRD 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?

Una vez realizado el estudio de títulos y se evidencie 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:

C

- 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 anteriormente, no puedan concretarse por características propias de la solicitud, una alternativa es emplear el trámite judicial de titulación de la posesión material previsto en la Ley 1561 de 2012, siempre y cuando cumpla los requisitos establecidos en dicha Ley.

¿Viabilidad del trámite sucesoral por vía notarial?

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

D

¿Área menor o igual a una UAF?

La Ley 1561 de 2012 establece un proceso especial para otorgar título de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, y para sanear títulos que conlleven la llamada falsa tradición. A través de este instrumento normativo, se podrá otorgar título de propiedad a quien demuestre posesión material sobre bien inmueble, urbano o rural, y que se cumplan los requisitos establecidos en la normatividad vigente.

E

El Art. 3 de tal Ley determina 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) UAF establecida por la Resolución 041 de 1996.

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

De igual forma, para aplicar este procedimiento, deberán cumplirse los requisitos dispuestos en el Art. 6 de la Ley 1561 de 2012, así como interpretar su Art. 2, en los términos de la Sentencia T488 de 2014 de la Corte Constitucional y la Instrucción Conjunta N.º 13 de 2014 (SNR e Incoder), modificada por la Instrucción administrativa N.º 1 de 2017, y la fórmula transaccional incluida en la Circular N.º 5 de 2018 de la ANT.

¿El proceso es de mínima cuantía?

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

F

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

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

G

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

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

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

¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?

H

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

De no existir, 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 de la ANT

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

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

Inscripción en ORIP como baldío

De dar la ANT el concepto de predio baldío, debe realizarse la inscripción atendiendo el Art. 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 (antes Incoder (...), hoy ANT).

En concordancia con lo anterior y considerando que la Sentencia T-488 de 2014 le solicita al Incoder (ahora ANT) que realice el inventario de baldíos de la Nación, esta acción podrá identificar –a través de la inscripción en registro– los predios que, aparentemente, eran de propiedad privada pero que, tras el proceso de regularización, se comprobó su naturaleza baldía y, así, apoyar la consolidación del inventario de predios de la Nación.

¿Es viable la adjudicación?

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

Se descarta la presunción de baldío, plena identificación en ORIP con TDRD privado.

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

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

¿Existe resolución de adjudicación sin registrar?

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

¿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 (inmuebles sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos y que reúnen los requisitos jurídicos, técnicos [agronómicos y agrológicos] y fiscales, que connotan su viabilidad para ser adjudicados a sujetos de reforma agraria); y los bienes no aptos (inmuebles que no reúnen alguno de los requisitos para ser considerado 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.

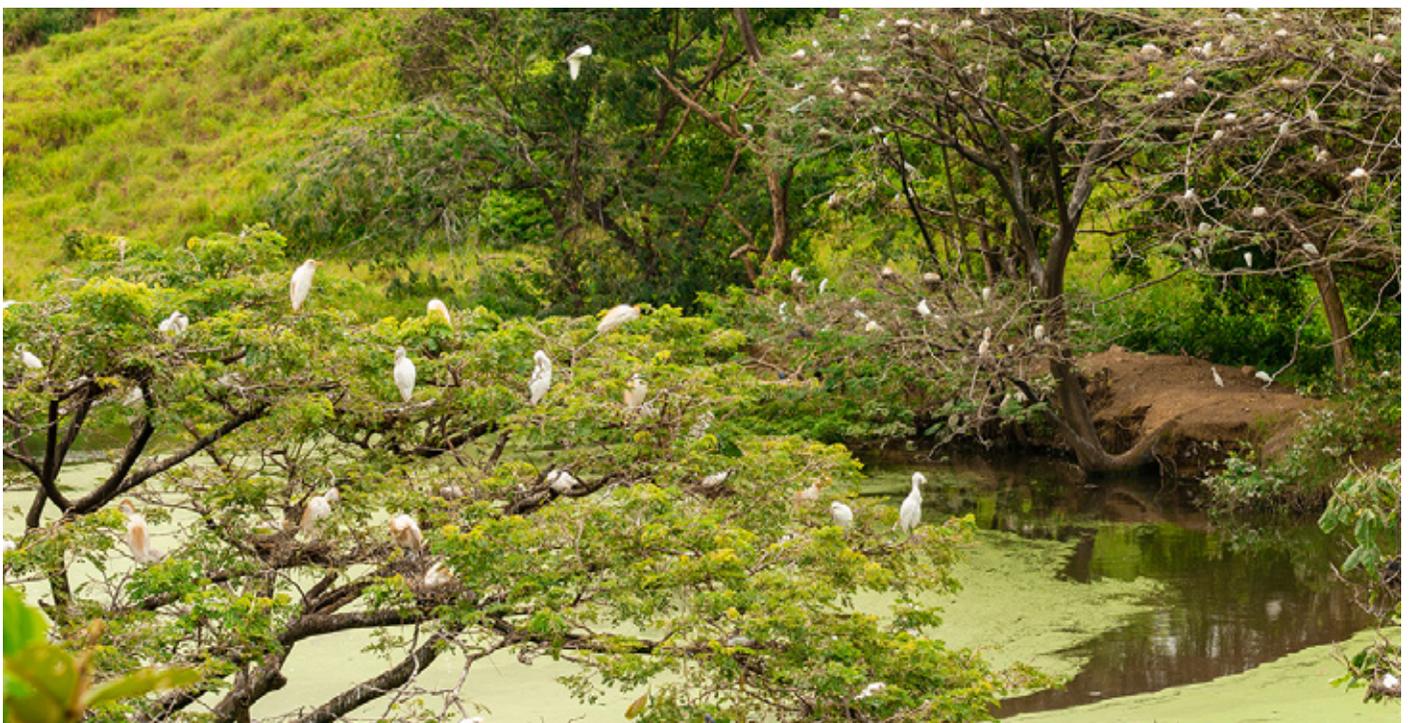
Los adjudicatarios de tierras ingresadas al Fondo Nacional Agrario están obligados a explotar directamente la parcela adjudicada, sin perjuicio del empleo de mano de obra adicional, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. Así mismo, están obligados al cumplimiento de las demás exigencias 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, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas, solicitud previa y expresa de las autorizaciones requeridas y los compromisos relacionados con el desarrollo del proyecto productivo.

P

Bien no apto

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

Fuente: Adaptado de MADR (2016) y UPRA (2020a)



2.7 El rol de la ANT respecto a la política de OSPR

La ANT fue creada mediante el Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015, por el cual se fijó su objeto de creación, naturaleza jurídica, funciones y estructura, entre otras; téngase, entonces, que la ANT es la máxima autoridad de tierras de la Nación, es una agencia especial adscrita al MADR; que tiene por objeto ejecutar la política pública de OSPR formulada por el MADR gestionando el acceso progresivo a la tierra como factor productivo, logrando la seguridad jurídica, promoviendo el uso de la tierra en cumplimiento a su función social y administrando los predios baldíos y rurales de la nación.

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

- Gestionar el acceso a la tierra como factor social y productivo de pobladores rurales y comunidades étnicas.
- Gestionar de forma progresiva la formalización de los bienes rurales promoviendo la seguridad jurídica de la tierra.
- Administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación.
- Concertar con comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención. (ANT, 2021)

La ANT ejecuta la política de OSPR a través tres modalidades: oferta, demanda y descongestión.

(I) Oferta: de acuerdo con el Decreto Ley 2363 de 2015, se consideró que la política de OSPR debería ser ejecutada por oferta, de manera planeada, articulada, participativa y expedita.

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

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

(III) Descongestión: la modalidad por descongestión atiende los procesos de rezago que la ANT heredó de los extintos Incora e Incoder, y que no han sido resueltos.

Entre las alternativas propuestas para regularizar 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; ténganse como modalidades de acción la oferta y la demanda en zonas focalizadas y no focalizadas respectivamente, con las cuales se busca el otorgamiento del título con seguridad jurídica que acredite la propiedad como relación de tenencia con el inmueble.

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

2.8 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural

El Decreto Ley 2363 de 2015 otorga a la ANT la facultad para realizar la formulación, implementación y evaluación de los POSPR, los cuales fueron creados por el Decreto Ley 902 del 2017, y son definidos como el mecanismo para llevar a cabo la atención por oferta y la aplicación del procedimiento único. La ETGRPR del departamento del Huila (UPRA, 2020a), refirió:

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

El Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 ratificó lo dispuesto en el Decreto Ley 2363 de 2015 y ordenó a la ANT la implementación de POSP y la ejecución del proceso único de ordenamiento social de la propiedad, con el fin de intervenir el territorio rural para gestionar y solucionar las situaciones indeseadas frente al acceso, el uso y la tenencia de la tierra aprovechando los barridos prediales para identificar y solucionar tales situaciones.

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

Por su parte, el Art. 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 las metodologías para desarrollar las funciones asignadas.

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

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

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

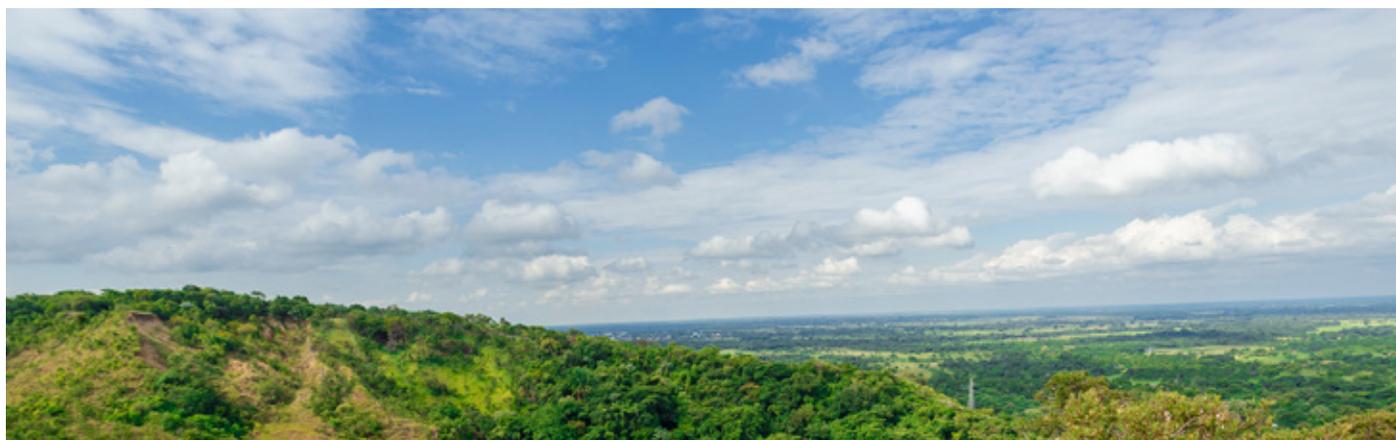
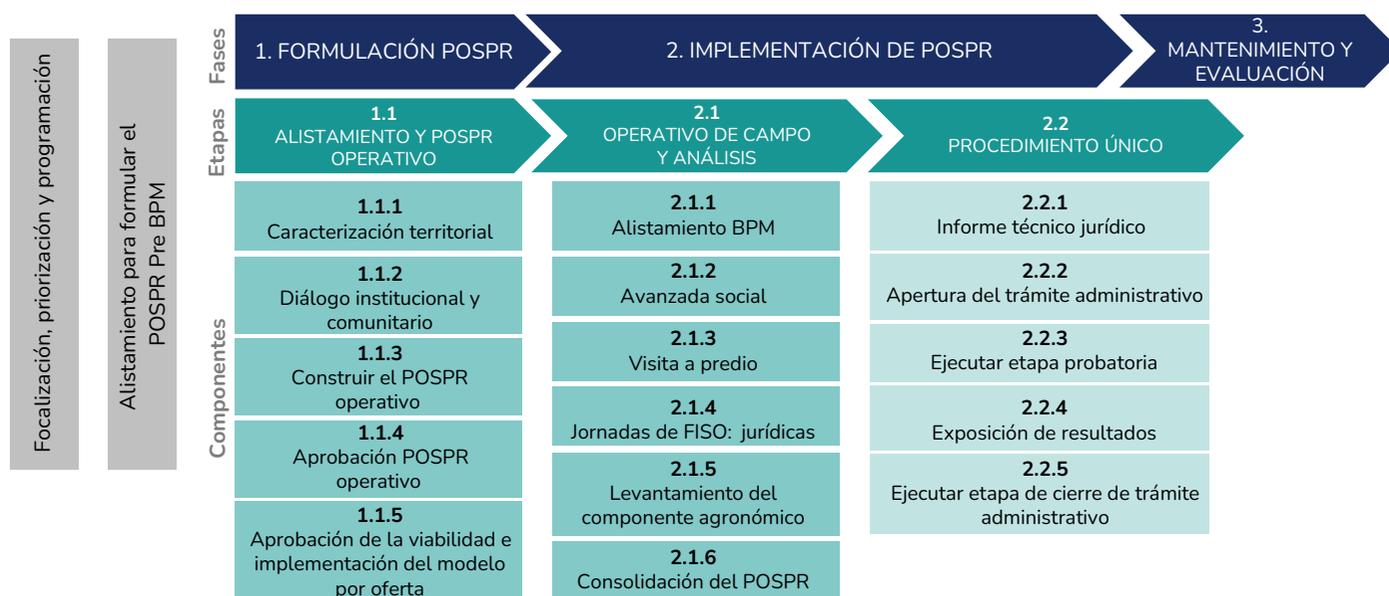


Figura 2. Metodología: fases de los POSPR



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

Fase de formulación: comprende el proceso de alistamiento de la ANT y del territorio, la caracterización de la tenencia, la definición de actividades estratégicas tendientes a identificar situaciones de inseguridad jurídica, distribución inequitativa de la tierra e informalidad de la propiedad rural, la elaboración y aprobación del POSPR. (Resolución 740 de 2017, Art. 3)

Fase de implementación: consiste en la puesta en marcha del POSPR, mediante el **procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad**; en esta fase, se ejecutan las acciones propias de la consolidación de la información, previa aprobación del POSPR por quien dirija la ANT utilizando la metodología del Catastro Multipropósito que se desarrolla en los siguientes puntos (Resolución 740 de 2017, Art. 5):

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

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

Una vez realizada la formulación del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad y determinada la zona a intervenir, la ANT da inicio al procedimiento único.

2.9 Procedimiento único en zonas focalizadas

El Decreto Ley 902 de 2017, en su Art. 40 estableció la procedencia del procedimiento único en zonas focalizadas para implementar los POSPR operando de oficio y a través del barrido predial masivo, manteniendo el propósito de la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso a tierras y la formalización de tierras.

Con el procedimiento único se implementan los POSPR mediante un barrido predial masivo. Lo anterior, en virtud del principio de celeridad; pues, con la implementación del procedimiento único, un proceso de adjudicación de baldíos tendría una duración de entre sesenta (60) días y un (1) año.

De conformidad con lo contemplado en el Art. 60 y subsiguientes del Decreto Ley 902 de 2017, el procedimiento único consta de dos fases; (I) administrativa y (II) judicial:

• Fase administrativa

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

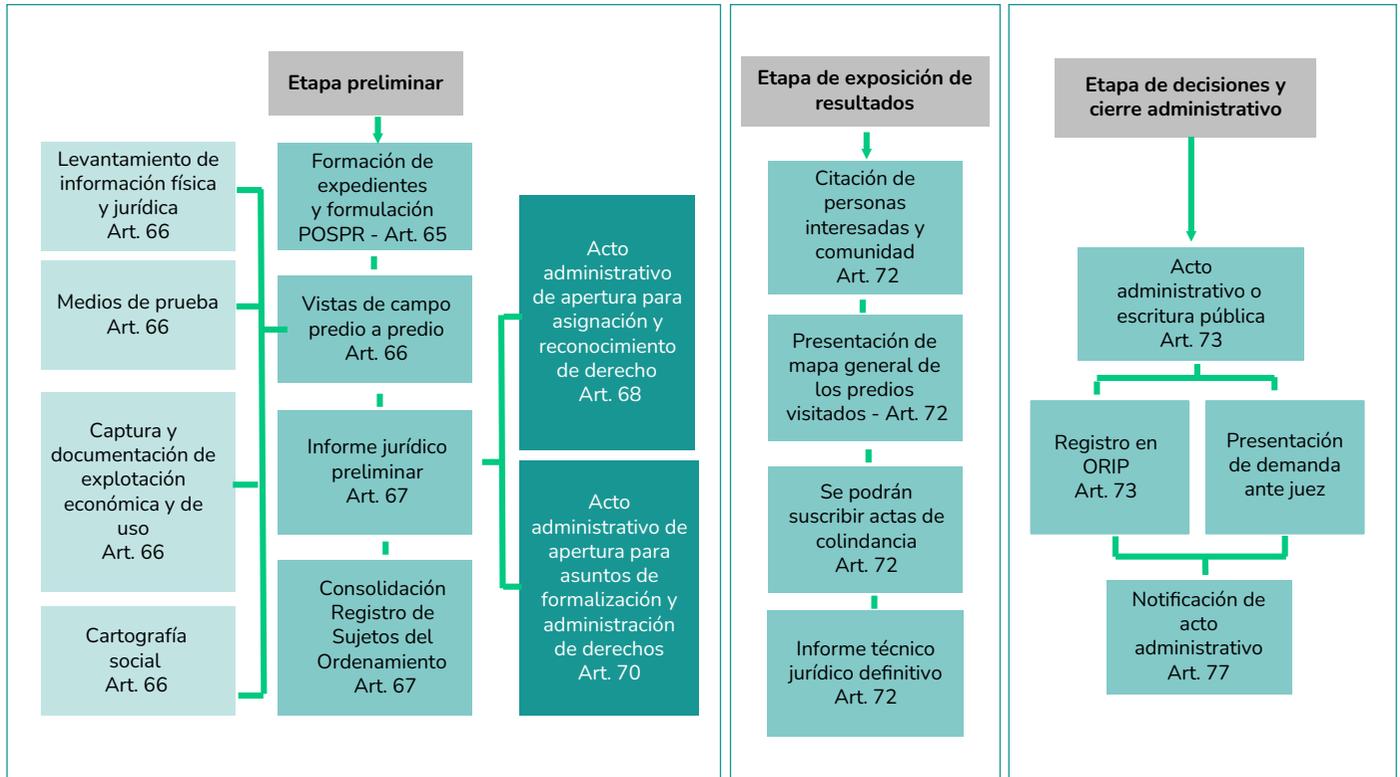
• Etapa judicial

Se presentará, para los asuntos contenidos en los numerales 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9 del Art. 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

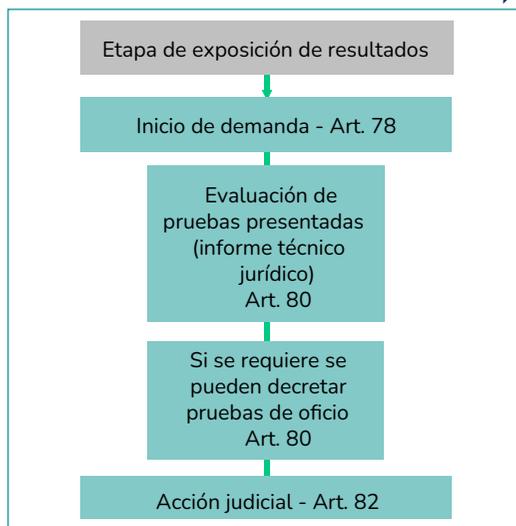
F. Administrativa Cap. 2



Fuente: Elaboración propia a partir de ANT (2021)

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

F. Judicial Cap. 3



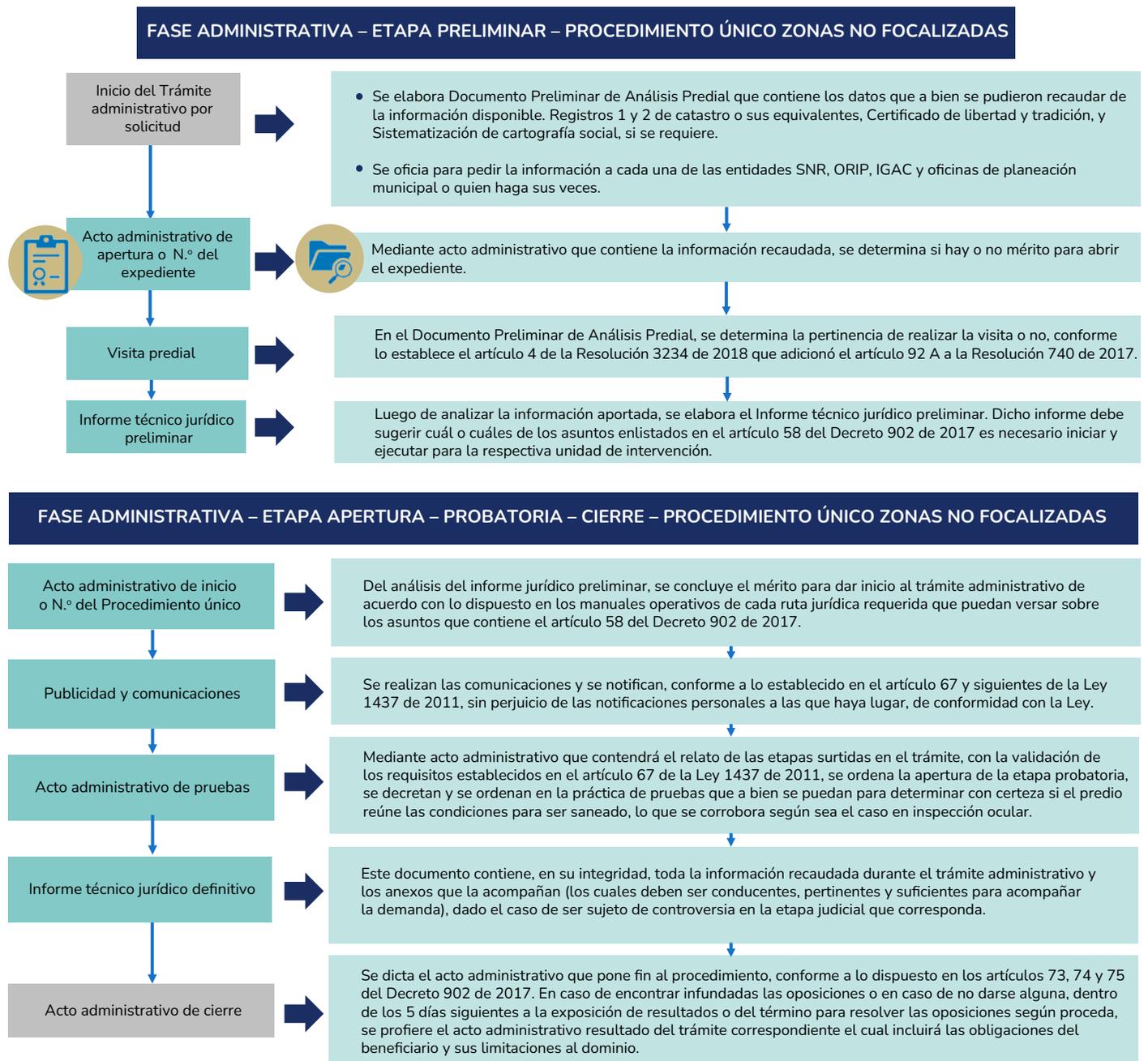
Fuente: UPRA (2018) y UPRA (2020a).

2.10 Procedimiento único en zonas no focalizadas

Acorde a lo establecido en el Art. 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 que se mantienen las fases contempladas en el Art. 60 y se prescinde de la etapa de exposición de resultados para todos los asuntos.

El procedimiento único, en su fase administrativa para zonas no focalizadas, se adelanta de la siguiente manera:

Figura 5. Procedimiento único en zonas no focalizadas



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

2.11 Procesos especiales agrarios

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

Instrumentos para asegurar tanto la protección de las tierras de la Nación y el acatamiento de la función social de la propiedad, como la disponibilidad permanente de predios aptos para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa.

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

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

Ambas concepciones concuerdan en que la esencia y finalidad de los procedimientos administrativos especiales agrarios es garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Para ilustrar al lector, a continuación, se presenta una figura enunciando y definiendo los procedimientos administrativos especiales agrarios que han sido reglamentados en el Decreto 1071 de 2015, o Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural:

Figura 6. Procedimientos administrativos especiales agrarios

Clarificación de la propiedad	Clarificar la situación jurídica de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, para identificar si han salido o no del dominio del Estado, y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 58 de la Constitución Política de 1991 (Propiedad privada). Ley 160 de 1994 (Art. 48) - Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.6.1) - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58 Procedimiento único)
Deslinde o delimitación de tierras de la Nación	Deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994 (Art. 48) - Decreto 1465 de 2013 (Art. 41), compilado por el Decreto único reglamentario 1071 de 2015 - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58)
Extinción del derecho de dominio	Extinguir en favor de la Nación el derecho de dominio de los predios rurales, en donde se acredite el incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad.	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del 91, artículo 58 - Ley 200 de 1936 Art. 1 - Ley 160 de 1994 Art. 52 al 63 - Decreto único 1071 de 2015, artículo 2.14.19.4.1 y ss. - Decreto Ley 902 de 2017 Art. 58
Recuperación de baldíos indebidamente ocupados	Recuperar y restituir al patrimonio del estado las tierras baldíos adjudicables, inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares.	<ul style="list-style-type: none"> - Constitución del 91, artículos 63, 64 y 102 - Decreto único 1071 de 2015 (Art. 2.14.19.5.1 y ss.) - Decreto Ley 902 de 2017 (Art. 58)
Revocatoria directa de actos administrativos	Corregir las irregularidades o violaciones a la Constitución, a la Ley o a los reglamentos que se hubiesen presentado al momento de realizar la adjudicación del baldío.	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1071 de 2015, título 19, capítulo VIII
Reversión de baldíos adjudicados	Devolver un bien baldío adjudicado, al dominio de la Nación, por violación de las normas, incumplimiento de las obligaciones y condiciones de adjudicación o no se destine para los fines previstos.	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1071 de 2015, título 19, capítulo X
Expropiación administrativa	La propiedad pasa al dominio público. Se realiza la expropiación de un predio o de una porción de este, cuando por razones de utilidad pública e interés social la entidad ejecutora estime necesario tomar posesión apremiante o urgente de un fundo o de partes de este, con previo pago de una indemnización.	<ul style="list-style-type: none"> - Ley 160 de 1994, artículo 31 - Decreto 1071 de 2015, artículo 2.14.19.3.4

Fuente: UPRA (2020a).

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

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

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

Figura 7. Trámite de los procedimientos administrativos especiales agrarios



Fuente: Elaboración propia.

2.12 Normas asociadas a la gestión del cambio climático

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

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

Ley 629 de 2000. “Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático», hecho en Kioto el 11 de diciembre de 1997”.

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



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

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

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

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

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

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

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

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

3. Resumen ejecutivo de la caracterización del ordenamiento social de la propiedad rural de la región de la Orinoquia (Meta, Casanare, Arauca y Vichada)



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

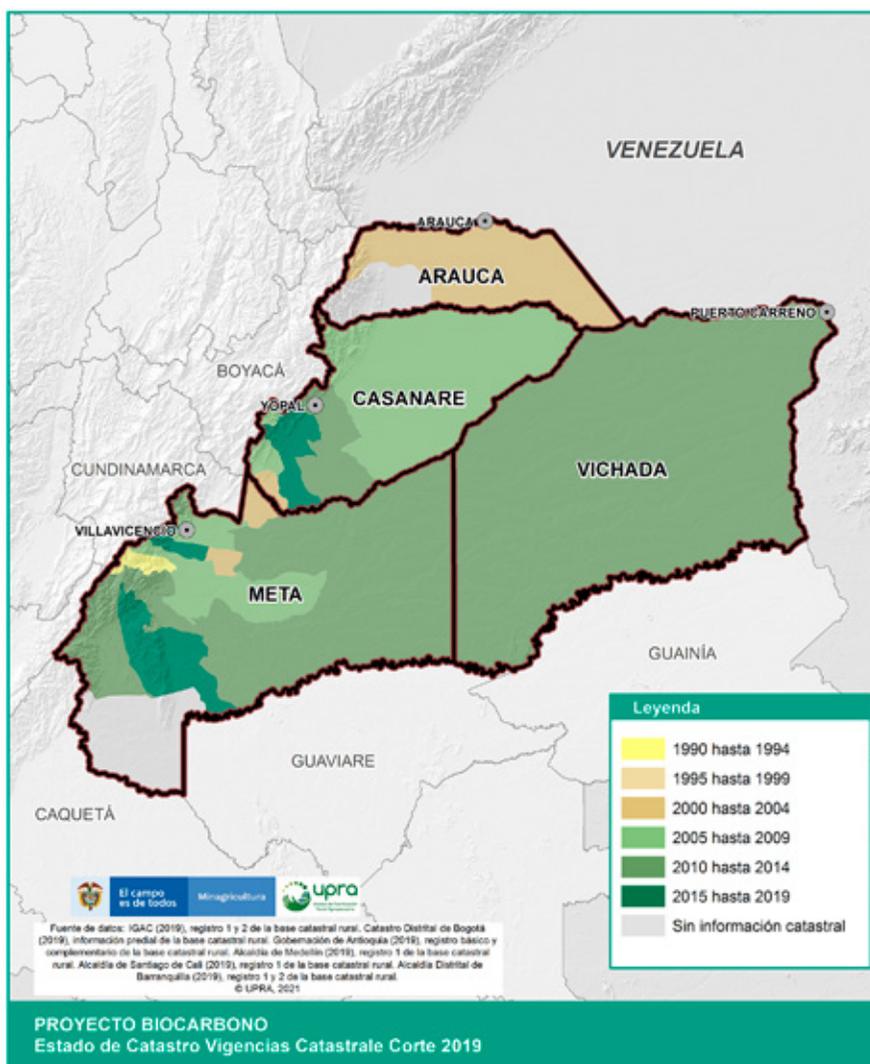
3.1 Información catastral

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

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

- Rango 2015-2019: se considera el más actualizado; solo cinco (5) municipios se encuentran en este rango: Tauramena y Aguazul, del departamento de Casanare, y Vistahermosa, Mesetas y Acacias, del departamento de Meta.
- Rango 2010-2014: en este rango se encuentran diecinueve (19) municipios; se destaca que todos los municipios del Vichada se encuentran en este rango, Cumaribo con Vigencia de 2013 y los tres restantes con vigencia 2014.
- Rango 2005-2009: veintidós (22) municipios se encuentran en este rango.
- Rango 2000-2004: diez (10) municipios se encuentran en este rango; se resalta que todos los municipios con formación catastral del departamento de Arauca cuentan con vigencia 2001.
- Rangos 1990-1999: el municipio de Cubarral, en el Meta, es el único municipio con una vigencia anterior al año 2000; exactamente, 1992.
- Los municipios de La Macarena, Meta, y Tame, Arauca, a la fecha no cuentan con el proceso de formación catastral; es decir, no se han realizado las actividades destinadas a identificar por primera vez la información catastral en la totalidad de los predios que conforman el territorio. Sin embargo, existe el denominado catastro fiscal, el cual se define como aquél que no ha sido elaborado en los términos de la normatividad vigente y cuyo propósito es eminentemente fiscal.

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



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

3.2 Figuras de ordenamiento en la región de la Orinoquia

A fin de avanzar en ejercicios de formalización en la Orinoquia, es necesario considerar las diferentes figuras de ordenamiento que existen en el territorio. En este sentido, se hace una revisión de las figuras de ordenamiento ambiental, las figuras de ordenamiento étnico y otras figuras de ordenamiento social de la propiedad,⁸ con el fin de generar un diagnóstico sobre la relevancia de estas en los departamentos de la Orinoquia.

3.2.1 Figuras de ordenamiento ambiental

Las figuras de ordenamiento ambiental incluyen las áreas del Sistema de Áreas Protegidas, los ecosistemas estratégicos y las estrategias complementarias de conservación y Desarrollo Sostenible. El análisis hace referencia al área neta, debido a que, entre las diferentes figuras, pueden existir traslapes, en la medida que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las diferentes fuentes de información (figura 9).

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

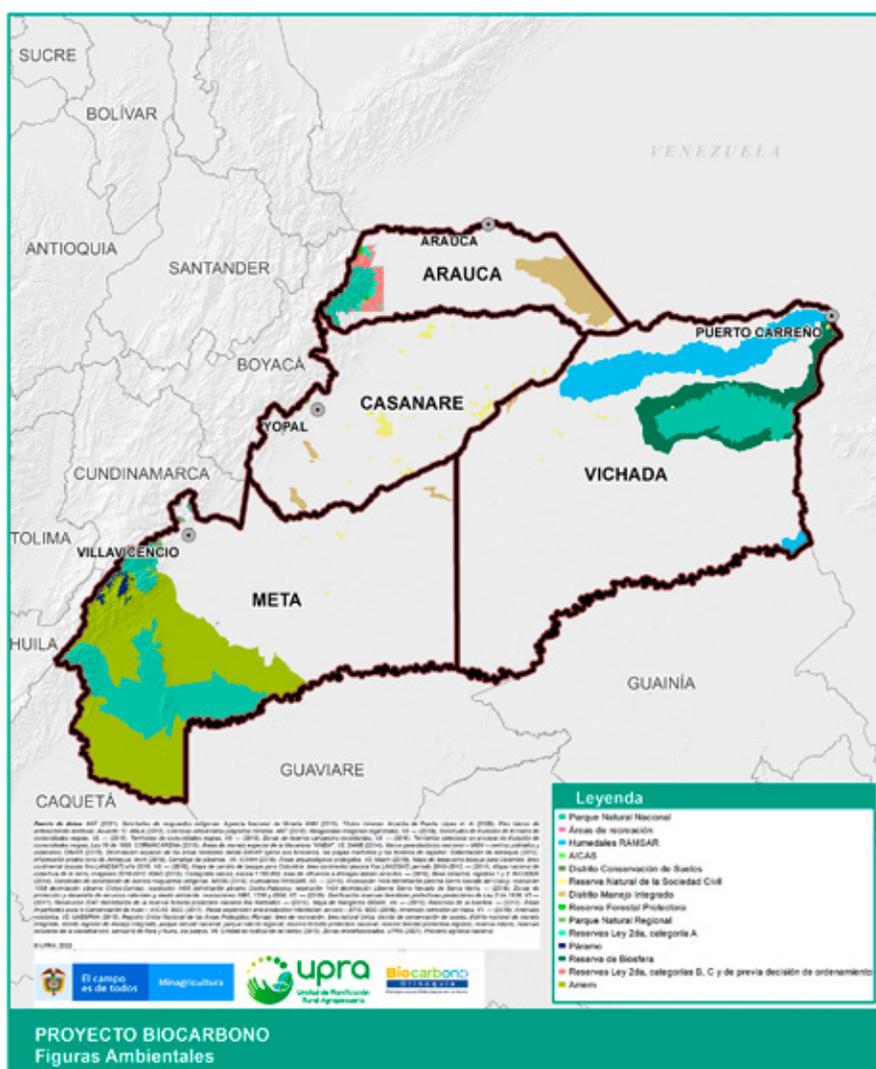
Tabla 3. Área de figuras ambientales en Orinoquia

Departamento	Área neta de las figuras ambientales (ha)	Área neta (%) de figuras ambientales	Porcentaje de área neta de figuras ambientales por departamento
Arauca	640.074,22	11	27
Casanare	225.254,96	4	5
Meta	3.527.573,40	60	41
Vichada	1.508.501,28	26	15
Total	5.901.403,87	100 %	23 %

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

En este proceso de análisis se hace referencia al área neta debido a que, entre las diferentes figuras, pueden existir traslapes; ya que el resultado se obtiene a partir del procesamiento cartográfico de las diferentes fuentes de información. Otro indicativo de la relevancia de las figuras ambientales en la Orinoquia, especialmente en el Meta y Arauca, se aprecia al considerar la participación de estas figuras en el territorio departamental, donde, para el Meta, representan el 41 % de su territorio, mientras que, en Arauca, la proporción es del 27 %.

Figura 9. Figuras ambientales, Orinoquia



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

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

Tabla 4. Tipo de propietario figuras ambientales, Orinoquia

Tipo de propietario	N.º Predios	% de predios	Área (ha) predios	% del área predios
1. Estado	5730	21	2.537.973	57
2. Colectivos	11	0	106.430	2
3. Privados	22.062	79	1.768.228	40
4. Otros	4	0,01	19	0,0004
(En blanco)	73	0,3	11.996	0,3
Total	27.880	100 %	4.424.645	100 %

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

Un porcentaje de las figuras de ordenamiento ambiental se enmarca, básicamente, en tres categorías: el SINAP⁹ (del cual hacen parte Parques Nacionales, por cuya importancia se discriminan de forma diferencial, y las otras figuras del SINAP que se precisan en la última fila del cuadro), ecosistemas estratégicos y las estrategias complementarias de conservación.

Tabla 5. Figuras ambientales, Orinoquia

Categoría de ordenamiento ambiental	Área de interés ambiental	Arauca área (ha)	Casanare área (ha)	Meta área (ha)	Vichada área (ha)	
Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SINAP)	PNN	173.337	1970	1.213.764	5.60.206	
Ecosistemas estratégicos	Páramos	68.157	12.980	140.388		
	Humedales RAMSAR			25	877.214	
Estrategias complementarias de conservación y desarrollo sostenible	Áreas de Manejo Especial de la Macarena	Condicionado		1.653.981		
		Exclusión legal		1.761.688		
	AICAS	171.569	60.580	1.028.286	557.000	
	Zonas de reserva forestales Ley 2.ª de 1959	Categoría A	35.639	506		3
		Previa decisión	188.427	1330		
		Categoría B	5076			15
	Categoría C	52.221				
Otras categorías, SINAP	Parques Naturales Regionales		3379	24.408		
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	5812	2680	2029		
	Distritos Nacionales de Manejo Integrado	333.403				
	Distritos Regionales de Manejo Integrado		35.280	15.113	17.153	
	Distritos de conservación de suelos			294		
	Áreas de recreación			278		
	Reserva natural de la sociedad civil	3442	123.732	6567	24.053	

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

Además de la presencia efectiva de figuras ambientales en la región de la Orinoquia, es importante conocer las pretensiones para declarar nuevas áreas del SINAP. El siguiente cuadro sintetiza los procesos de declaratoria de nuevas áreas en la Orinoquia.

⁹ El SINAP se define como "(...) el conjunto de áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país". (Decreto 1076, Art. 2.2.2.1.1.3)

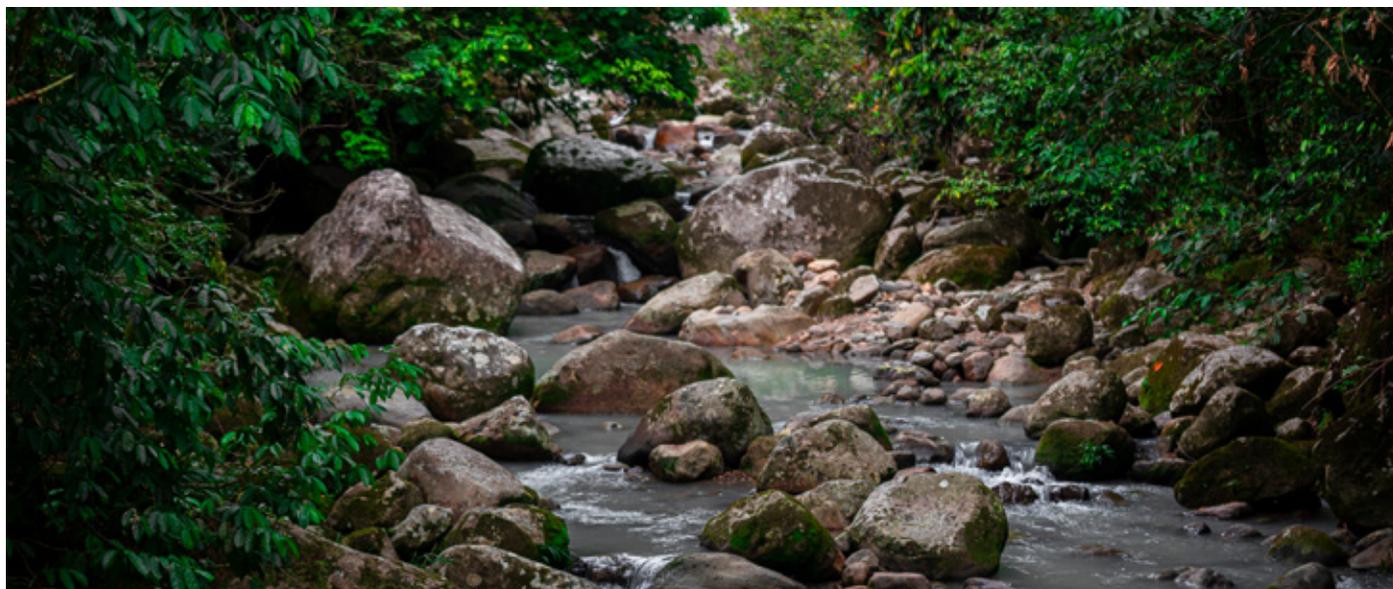


Tabla 6. Procesos de declaratorias de nuevas áreas

Autoridad ambiental	Depto.	Nombre	Observación	Área (ha)	% de área, nueva área protegida (ha)	% de área solicitada Vs. área geográfica Depto.
PNN	Arauca	Sabanas y humedales de Arauca	Reserva temporal de recursos naturales (Resolución 0708 de 2021), fases preliminares a aplicación de ruta	309.791,3	309.791,3	309.791,3
	Vichada	Selvas transicionales de Cumaribo		292.210,0	292.210,0	292.210,0
	Meta	Serranía de Manacacías	Fase de aprestamiento, ruta de declaratoria iniciada	68.185,3	68.185,3	68.185,3
Total				670.186,61	100 %	3 %

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

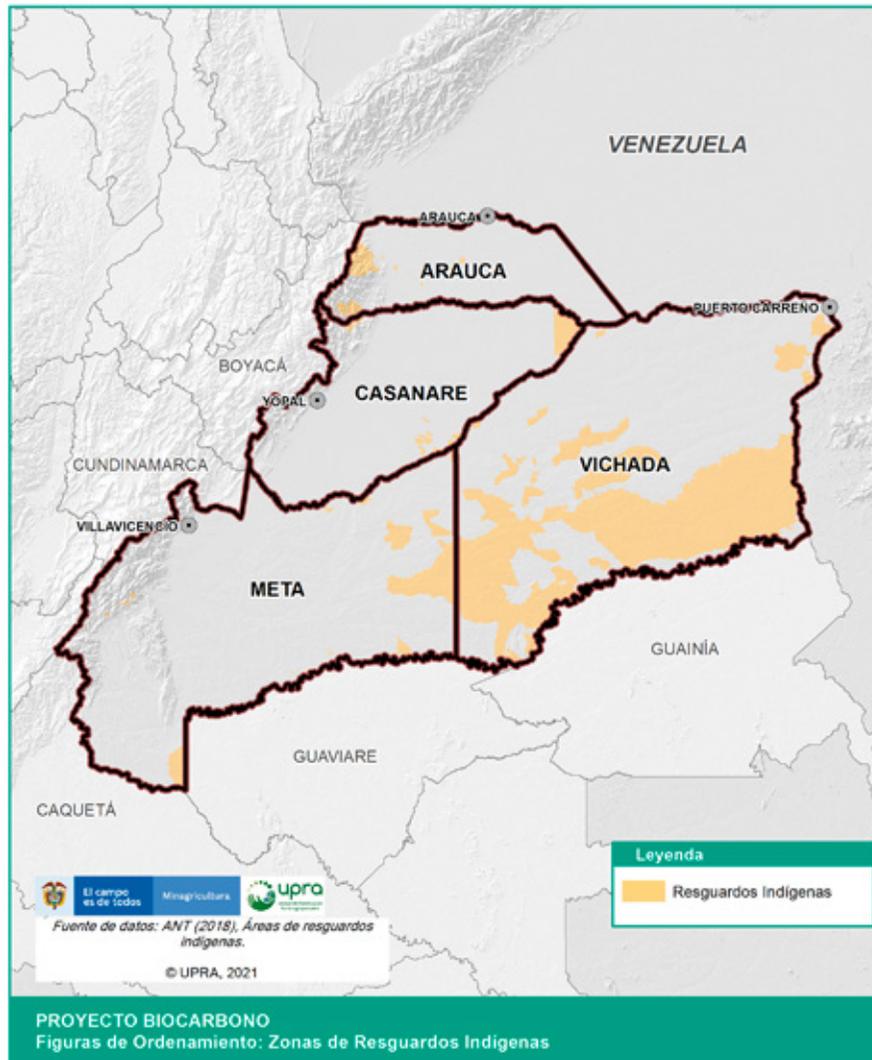
3.2.2 Figuras de ordenamiento étnico

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

3.2.2.1 Resguardos indígenas

Los resguardos indígenas abarcan el 18 % del área total de la región de la Orinoquia.

Figura 10. Resguardos indígenas en la región de la Orinoquia



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

Tabla 7. Resguardos indígenas en la Orinoquia

Departamento	Área resguardos (ha)	% de área de resguardos	Área geográfica departamento (ha)	% de resguardos departamento
Arauca	133.170	3	2.383.135	6
Casanare	148.035	3	4.434.139	3
Meta	481.029	10	8.555.025	6
Vichada	3.821.579	83	10.008.757	38
Total	4.583.813	100 %	25.381.056	18 %

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

Como puede apreciarse en la tabla anterior, en el departamento de Vichada se concentra el 83 % del área total de los resguardos legalmente constituidos de la región, lo que indica que estos territorios están concentrados especialmente en este departamento abarcando un 38 % del área

departamental, situación que deberá ser de especial cuidado en la implementación de la ETGRPR en este departamento, pues esta figura constituye una restricción al OSPR. Lo anterior, en parangón con Casanare, en donde el área que ocupan los resguardos indígenas es solo el 3 %, lo que corresponde al 6 % del área del departamento.

Ahora, como se precisaba con anterioridad, el departamento de Vichada concentra la mayor cantidad de área de resguardos legalmente constituidos; en este departamento, están asentados 43 resguardos, mientras que en el de Casanare solo hay 8 asentamientos de comunidades indígenas legalmente constituidas; a continuación, se expone una tabla que enlista los resguardos por departamento.

Tabla 8. Resguardos indígenas por departamentos

Depto.	Resguardo indígena	Área RI (ha)	% de área RI (ha)
Arauca 28	Angosturas	3275	0,1
	Bayoneros	123	0,003
	Cajaros	227	0,005
	Cananama	1924	0,04
	Caño Claro	1637	0,04
	Caño Mochuelo	22	0,0005
	Cibariza	35.538	1
	Cuiloto II	81	0,002
	Cusay	1035	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
	Playas de Bojabá	1293	0,03
	Puyeros	33	0,001
	Roqueros	103	0,002
	Sabanas de Curipao	32.777	1
	San José de Lipa o Caño Colorado	3943	0,1
	Unido Uwa	5741	0,1
	Valles del Sol	26.820	1
Casanare 8	Caño Mochuelo	93.842	2
	Chaparral y Barronegro	16.522	0,4
	El Consejo	4190	0,1
	El Medano	1968	0,04
	El Saladillo	1535	0,03
	El Suspiro y El Rincón del Socorro	1987	0,04
	Macucuana	6678	0,1
	San Juanito, El Duya y Paravare	21.314	0,5

Depto.	Resguardo indígena	Área RI (ha)	% de área RI (ha)
Meta 25	Alto Unuma	187.859	4
	Barranco Colorado	1037	0,02
	Caño Jabón	5698	0,1
	Caño Ovejas (Betania, Corocito)	1729	0,04
	Charco Caimán	1929	0,04
	Corocito, Yopalito y Gualabo	9865	0,2
	Corozal Tapaojo	8160	0,2
	El Tigre	50.549	1
	El Turpial, La Victoria (Umapo)	4117	0,1
	La Julia	206	0,004
	La Sal	3328	0,1
	Laguna Araguato y Barranco Ceiba	3688	0,1
	Llanos del Yarí, Yaguará II	67.598	1
	Los Planes	2088	0,05
	Macuare	21.250	0,5
	Maguare	44	0,001
	Naexal Lajt del Pueblo Jiw	1733	0,04
	Naexil Put	385	0,01
	Ondas del Cafre	3753	0,1
	Sikuani de Awáliba	20.786	0,5
	Sikuani de Domo Planas	37.812	1
	Sikuani de Iwiwi	846	0,02
	Vencedor, Piriri, Guamito y Matanegra	39.268	1
	Villa Lucia	2663	0,1
Waliani	4639	0,1	
Vichada 43	Alto Unuma	488.370	11
	Awia Tuparro Sikuani (Marimba)	148.400	3
	Cali-Barranquilla	56.677	1
	Campo Alegre y Ripialito	6947	0,2
	Caño Bachaco	6383	0,1
	Caño Guaripa	8244	0,2
	Caño La Hormiga	4188	0,1
	Caño Mesetas, Dagua y Murciélago	83.662	2
	Carpintero, Palomas	27.796	1
	Chocón	35.290	1
	Chololobo, Matatu	6392	0,1
	Comunidad indígena Kanalitojo, Puerto Colombia	1316	0,03
	Concordia	85.175	2
	Corocoro	14.695	0,3
	Corozal Tapaojo	23	0,0005
	Egua-Guariacana	15.525	0,3
	Flores, Sombrero	20.347	0,4
	Guacamayas Maipore	16.899	0,4
	Guacamayas Mamiyare	18.808	0,4
	Guaco Bajo y Guaco Alto	39.110	1
	Guahibo de los Ríos, Tomo y los caños Urimica y Samarro	24.741	1
	Kawáneruba	8691	0,2
	La Esmeralda	2788	0,1
	La Llanura	66.542	1

Depto.	Resguardo indígena	Área RI (ha)	% de área RI (ha)
Vichada 43	La Pascua	18.919	0,4
	Merey, La Veraita	3122	0,1
	Minitas-Miralindo	170	0,004
	Muco Mayoragua	10.904	0,2
	Murciélago Altamira	1208	0,03
	Nacuañedorro Tuparro	95.908	2
	Nueva Esperanza del Tomo	9935	0,2
	Piaroa de Cachicamo	16.700	0,4
	Pueblo Nuevo - Laguna Colorada	14.263	0,3
	Punta Bandera	3072	0,1
	Río Siare	46.783	1
	Ríos Muco y Guarrojo	85.632	2
	Ríos Tomo y Weberi	61.485	1
	Santa Rosalía	5257	0,1
	Santa Teresita del Tuparro	206.603	5
	Saracure-Cadá	185.107	4
	Selva de Matavén	1.863.460	41
	Sikuani de Iwiwi	2131	0,05
	Valdivia	3914	0,1
Total		4.583.813	100 %

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

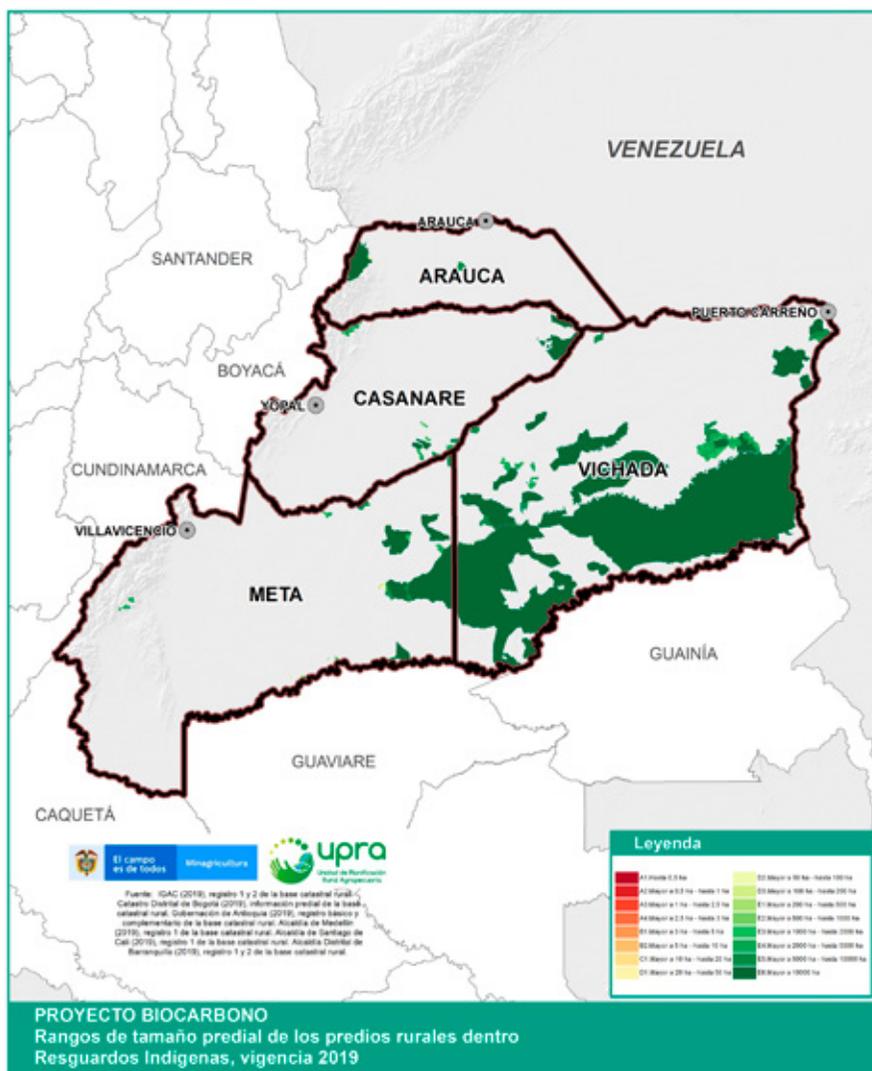
Frente a lo expuesto en la tabla anterior, existen 39 resguardos cuya área es superior a las 10.000 hectáreas, por lo que vale la pena representar en la siguiente tabla el rango de tamaño de los resguardos indígenas en la región.

Tabla 9. Tamaño de resguardos indígenas en la región de la Orinoquia

Rango de tamaño	Resguardos indígenas	Área RI Orinoquia (ha)	% área RI Orinoquia
C1. Entre 10 ha y 20 ha	2	33	0,001
D1. Entre 20 ha y 50 ha	2	77	0,002
D2. Entre 50 ha y 100 ha	2	149	0,003
D3. Entre 100 ha y 200 ha	6	841	0,02
E1. Entre 200 ha y 500 ha	6	1729	0,04
E2. Entre 500 ha y 1000 ha	2	1408	0,03
E3. Entre 1000 ha y 2000 ha	13	20.329	0,4
E4. Entre 2000 ha y 5000 ha	16	55.745	1
E5. Entre 5000 ha y 10.000 ha	12	88.013	2
E6. Mayor a 10.000 ha	39	4.415.489	96
Total	100	4.583.813	100 %

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

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



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

Tabla 10. Solicitudes de legalización de resguardos indígenas en la Orinoquia, tamaño predial

Tamaño predial	N.º de predios	% predios	Área (ha)	% área (ha)
A1. Hasta 0,5 ha	37	4	8,50	0,001
A2. De 0,5 ha a 1 ha	19	2	14,18	0,001
A3. De 1 ha a 2,5 ha	33	3	56,37	0,004
A4. De 2,5 ha a 3 ha	4	0,4	11,04	0,001
B1. De 3 ha a 5 ha	20	2	77,67	0,01
B2. De 5 ha a 10 ha	37	4	274,78	0,02
C1. De 10 ha a 20 ha	37	4	559,90	0,04
D1. De 20 ha a 50 ha	69	7	2358,20	0,2
D2. De 50 ha a 100 ha	52	5	3886,60	0,3
D3. De 100 ha a 200 ha	112	12	16.452,87	1

Tamaño predial	N.º de predios	% predios	Área (ha)	% área (ha)
E1. De 200 ha a 500 ha	153	16	50.248,91	3
E2. De 500 ha a 1000 ha	123	13	91.753,55	6
E3. De 1000 ha a 2000 ha	174	18	246.509,66	17
E4. De 2000 ha a 5000 ha	60	6	169.898,53	11
E5. De 5000 ha a 10,000 ha	13	1	82.044,40	6
E6. Mayor a 10.000 ha	9	1	820.545,35	55
Total	952	100 %	1.484.700,51	100 %

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

Finalmente, como se ha expuesto a lo largo de este acápite, se evidencia que el departamento de Vichada es en el que existen más pretensiones de constitución, que abarcan 333 predios (317.437,54 hectáreas) y 134 predios con pretensión de expansión de resguardos legalmente constituidos que suman 834.722,85 hectáreas.

3.2.2.2 Territorios comunitarios de comunidades negras

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

Figura 12. Solicitudes de titulación de consejos comunitarios en la Orinoquia



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

En un rango predial, el 73 % de los predios solicitados tienen áreas entre 20 y mil hectáreas, lo cual se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 11. Solicitudes de titulación a comunidades negras, tamaño predial

Tamaño predial	N.º de predios	% de predios	Área (ha) predios	% área (ha) predios
A2. De 0,5 ha a 1 ha	1	2	0,70	0,01
A3. De 1 ha a 2,5 ha	2	5	2,95	0,02
A4. De 2,5 ha a 3 ha	1	2	2,93	0,02
B1. De 3 ha a 5 ha	1	2	3,56	0,03
B2. De 5 ha a 10 ha	1	2	9,21	0,1
C1. De 10 ha a 20 ha	1	2	11,94	0,1
D1. De 20 ha a 50 ha	5	12	168,13	1
D2. De 50 ha a 100 ha	10	24	679,18	5
D3. De 100 ha a 200 ha	6	15	870,14	6
E1. De 200 ha a 500 ha	4	10	1574,73	12
E2. De 500 ha a 1000 ha	5	12	4271,39	32
E3. De 1000 ha a 2000 ha	3	7	3760,61	28
E4. De 2000 ha a 5000 ha	1	2	2118,75	16
Total	41	100 %	13474.21	100 %

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

3.2.3 Otras figuras de Ordenamiento Social de la Propiedad (OSP)

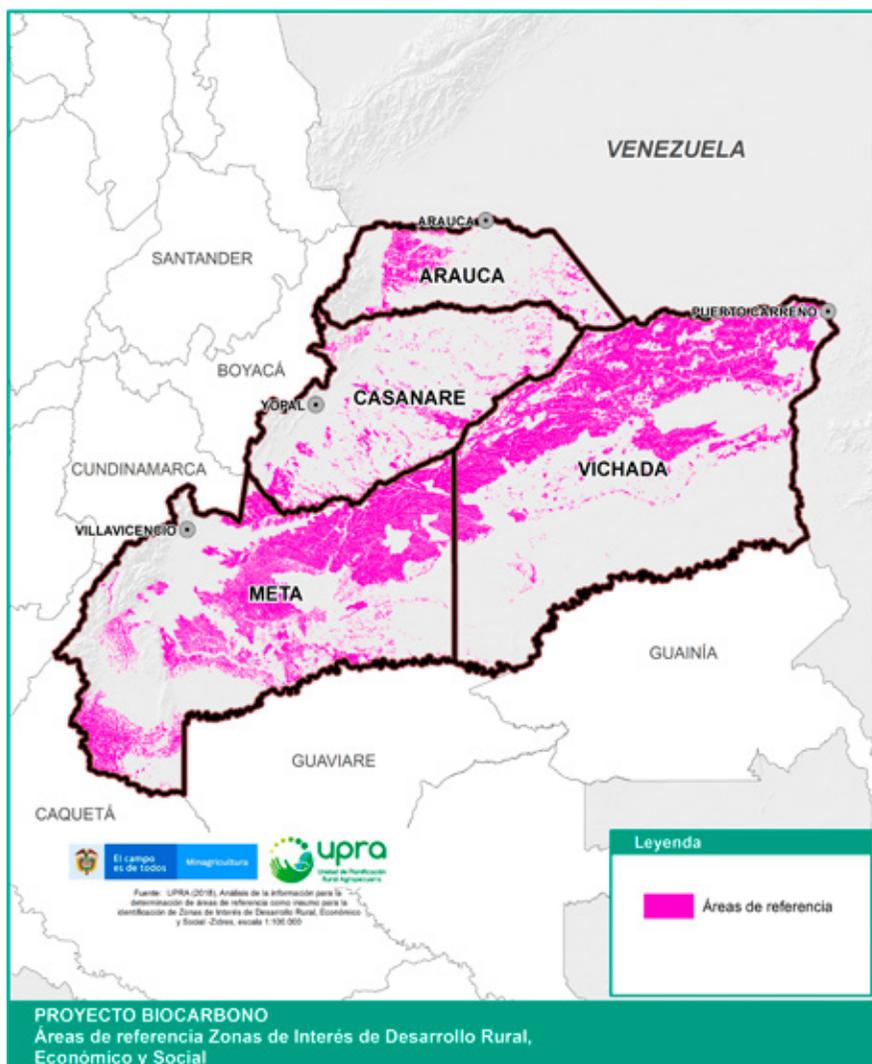
Otros tipos de figuras de OSP presentes en la región de la Orinoquia que pueden considerarse y en las que vale la pena ahondar son las Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres); esta figura se presentará a continuación. De las Zonas de reserva campesinas (ZRC) y las Zonas de desarrollo empresarial (ZDE) aún está por realizarse el estudio pertinente.

3.2.3.1 Zonas de interés de desarrollo rural, económico y social

Las Zidres fueron creadas y definidas mediante la Ley 1776 de 2016, como

(...)territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6.º 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. (Art. 1)

Figura 13. Áreas de referencia Zidres en la Orinoquia



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

El documento *Distribución y tenencia de la región de la Orinoquia 2022* contempla:

A nivel departamental, el departamento de Arauca cuenta con áreas de referencia Zidres en todos los municipios,¹⁰ donde el 69 % del área de referencia del departamento se encuentra concentrado en el municipio de Arauquita que, a su vez, concentra el 76 % de los predios. En el departamento de Casanare, las áreas de referencia se distribuyen en 17 de los 19 municipios, siendo San Luis de Palenque el municipio con mayor área, toda vez que representa el 24 % del área de referencia del departamento, distribuido en el 14 % de los predios.

Para el departamento de Meta, las áreas de referencia Zidres se distribuyen en 20 de los 29 municipios,¹¹ siendo Puerto López el municipio con mayor área, con una participación del 20 % del área de referencia del departamento, la cual se encuentra en el 10 % de los predios.

¹⁰ No se cuenta con información geográfica del municipio de Tame.

¹¹ No se cuenta con información geográfica de los municipios de La Macarena y Uribe.

En el departamento de Vichada, las áreas de referencia se distribuyen en todos municipios, siendo La Primavera el que cuenta con mayor área, equivalente al 51 % del área de referencia del departamento, distribuida entre el 42 % de los predios.

En las siguientes dos tablas se analizan las extensiones de las Zidres a nivel departamental (tabla 12) y a nivel municipal (tabla 13):

Tabla 12. Zidres a nivel departamental en la región de la Orinoquia

Departamento	Predios	% de predios	Área predial (ha)	% área (ha)
Arauca	3248	16	126.711,51	2
Casanare	3008	15	259.019,10	5
Meta	11.280	54	2.285.815,89	42
Vichada	3184	15	2.817.088,65	51
Total	20.720	100 %	5.488.635,14	100 %

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

Tabla 13. Zidres a nivel municipal en la región de la Orinoquia

Departamento	Municipio	Predios	% de predios	Área predial (ha)	% de área (ha)
Arauca	Arauca	32	1	993,7	1
	Arauquita	2467	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
Subtotal Arauca		3248	100 %	126711,51	100 %
Casanare	Aguazul	97	3	5571,2	2
	Hato Corozal	179	6	14.697,0	6
	La Salina	53	2	1019,9	0,4
	Maní	227	8	12.802,3	5
	Monterrey	128	4	5690,2	2
	Nunchía	34	1	8011,5	3
	Orocué	130	4	23.565,4	9
	Paz de Ariporo	144	5	13.260,3	5
	Pore	9	0,3	369,9	0,1
	Sácama	35	1	370,9	0,1
	Sabanalarga	4	0	281,8	0,1
	San Luis de Palenque	434	14	62.973,5	24
	Támara	305	10	7179,6	3
	Tauramena	410	14	47.262,1	18
	Trinidad	288	10	17.160,5	7
Villanueva	419	14	30.758,6	12	
Yopal	112	4	8044,5	3	
Subtotal Casanare		3008	100 %	259.019,10	100 %

Departamento	Municipio	Predios	% de predios	Área predial (ha)	% de área (ha)
Meta	Acacías	36	0,3	2157,9	0,1
	Barranca de Upía	84	1	15.693,4	1
	Cabuyaro	783	7	72.036,4	3
	Cumaral	258	2	18.830,1	1
	El Castillo	548	5	12.861,4	1
	El Dorado	1	0,01	30,4	0,001
	Fuente de Oro	75	1	3.476,0	0,2
	Lejanías	305	3	4.333,7	0,2
	Mapiripán	349	3	112.130,9	5
	Mesetas	765	7	22.098,8	1
	Puerto Concordia	393	3	29.477,8	1
	Puerto Gaitán	1528	14	938.130,0	41
	Puerto López	1089	10	458.022,9	20
	Puerto Lleras	1104	10	97.168,2	4
	Puerto Rico	1049	9	55.892,2	2
	Restrepo	22	0,2	1.566,5	0,1
	San Carlos de Guaroa	319	3	33.113,3	1
	San Juan de Arama	281	2	27.827,6	1
San Martín	320	3	294.059,9	13	
Vistahermosa	1971	17	86.908,5	4	
Subtotal Meta		11.280	100 %	2.285.815,89	100 %
Vichada	Cumaribo	436	14	580.817,2	21
	La Primavera	1330	42	1.427.568,3	51
	Puerto Carreño	1216	38	718.730,3	26
	Santa Rosalía	202	6	89.972,9	2
Subtotal Vichada		3184	100 %	2.817.088,65	100 %

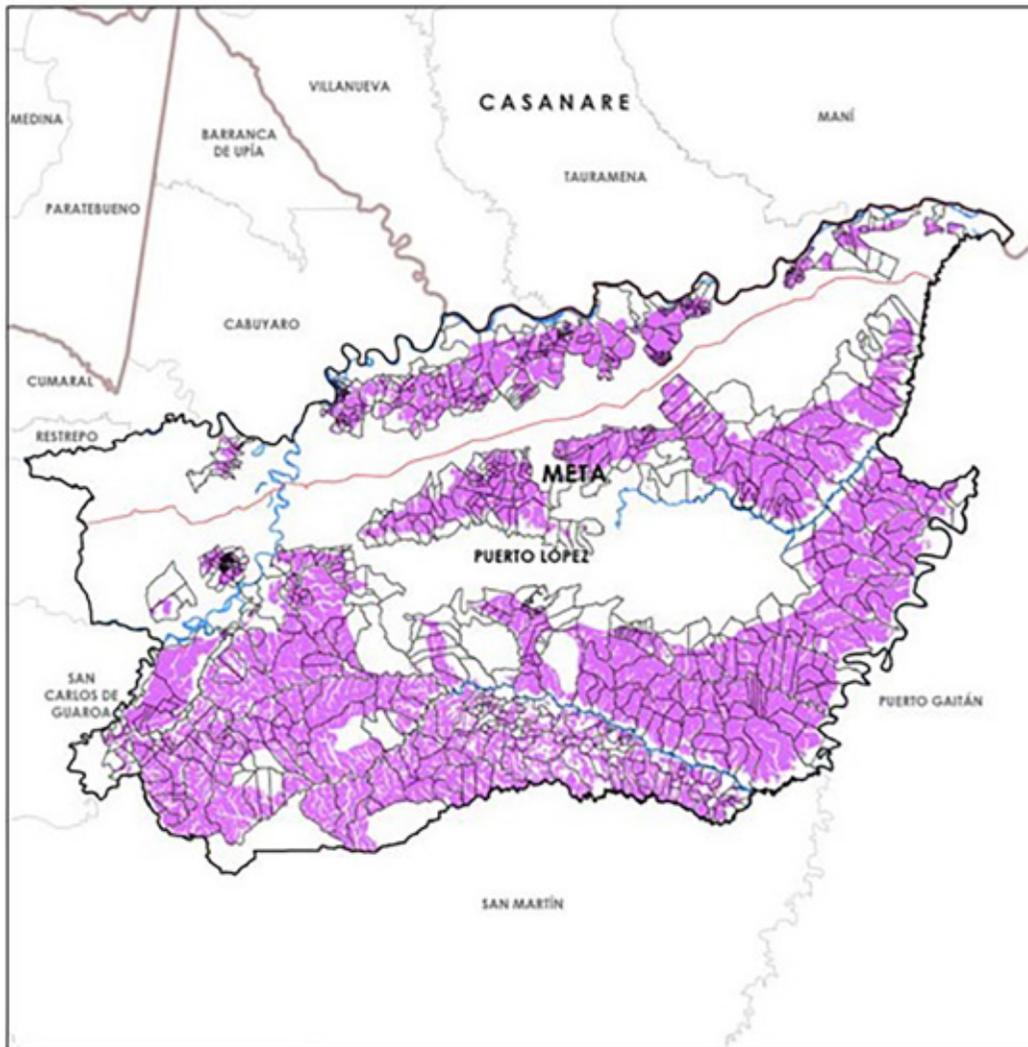
Fuente: UPRA (2022), citado por Rey y Rodríguez (2022).

Hasta el momento, solo en el departamento del Meta se ha constituido una Zidres; en el municipio de Puerto López. El CONPES 3917 de 2018 identificó la siguiente serie de variables para áreas Zidres potenciales:

- Que se encuentren dentro de la FA
- Identificación de los determinantes del POT o restricciones locales
- Predios solicitados para ampliación de resguardo indígena
- Predios inscritos catastralmente en otros municipios
- Áreas de amenaza alta por inundación (estudio gestión del riesgo)
- Certificación presencia de comunidades étnicas
- Demás información que apoye el proceso de identificación

En el documento *Distribución y tenencia de la región de la Orinoquia 2022*, se ha señalado que: “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

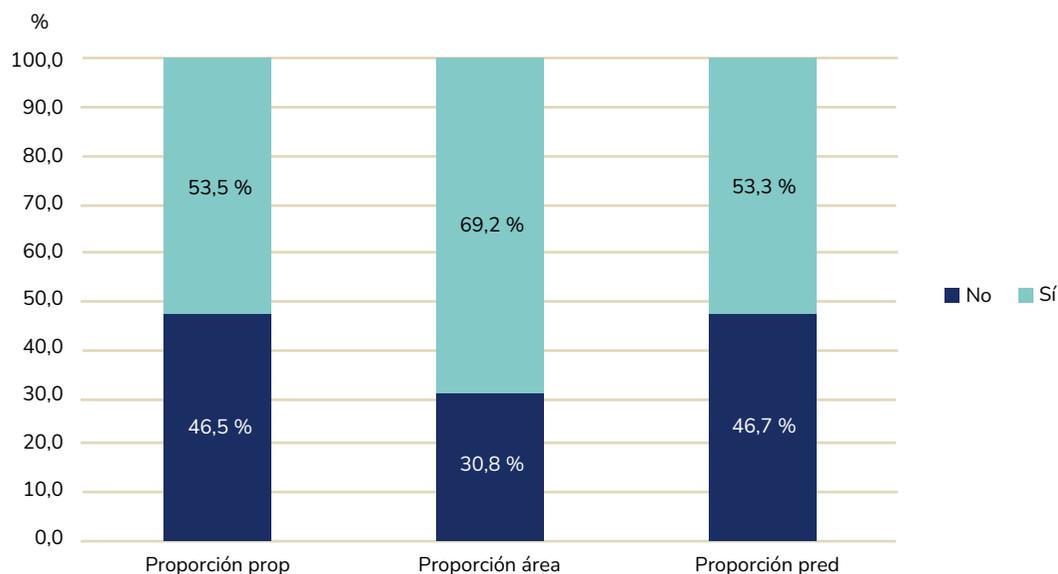


Fuente: UPRA (2022), citado por Rey y Rodríguez (2022).

3.2.4 Frontera agrícola

Durante la caracterización de las condiciones de propiedad y distribución de la tierra rural en la Orinoquia, se ha considerado el universo general de predios registrados desconociendo que existen algunas condiciones especiales que limitan el aprovechamiento de determinados predios. Dentro de esta limitante se encuentra la Frontera agrícola (FA) que 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” (UPRA, 2018). En este sentido, su comportamiento se muestra en la figura 15, donde puede apreciarse que alrededor del 53 % de los predios y propietarios de la región de la Orinoquia están ubicados dentro de la FA, con un área del 69,2 % del total. En el otro extremo, los predios y propietarios por fuera de FA ocupan alrededor del 46 % del total en la región, con un área del 30,8 %.

Figura 15. Distribución porcentual de predios por FA en la Orinoquia



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

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

Tabla 14. Frontera agrícola en la región de la Orinoquia

Departamento	Bosques naturales y áreas no agropecuarias Área (ha)	Participación en área (%)	Exclusiones legales Área (ha)	Participación en área (%)	FA Área (ha)	Participación en área (%)	Total general Área (ha)
Arauca	539.769	6,8	214.335	7,5	1.629.032	11,09	2.383.135
Casanare	977.273	12,48	19.130	0,67	3.437.737	23,4	4.434.139
Meta	1.575.848	20,10	2.053.790	72,13	4.925.386	33,5	8.555.025
Vichada	4.736.026	60,6	560.209	19,7	4.712.522	32,01	10.008.757
Total general	7.828.916	100 %	2.847.463	100 %	14.704.677	100 %	25.381.056

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



Figura 16. Frontera agrícola en 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 la FA, mostrando que gran parte del municipio de Cumaribo en el Vichada está categorizado como área de bosques naturales y áreas no agropecuarias. Así mismo, las exclusiones legales se hacen relevantes en los municipios de Mesetas, La Uribe y Vistahermosa en el departamento.

Además de los limitantes que se pueden presentar en los predios por fuera de la FA, dentro de esta, existen una serie de condicionamientos que pueden restringir el uso del suelo en los departamentos de la Orinoquia, tal como se ilustra con la figura 17.

Figura 17. Condicionamientos de FA en la Orinoquia



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

La zona en color fucsia representa las áreas con condicionamientos de la FA y se observa que el Meta y Vichada son los departamentos de mayor representatividad, por lo que se infiere que presentan mayor cantidad de predios traslapados con dichas zonas; especialmente, en el municipio de la Macarena, en el Meta, y en regiones de Puerto Carreño y La Primavera, en el Vichada.

Para dimensionar la importancia de los condicionamientos de la FA, la información catastral muestra que representan cerca del 32,6 % del área de FA en la región de la Orinoquia, aunque con proporciones variantes entre departamentos, así: en Arauca, representan alrededor del 26,5 %; en Casanare, el 9,2 %; en el Meta, el 42,4 %; y en Vichada, el 41,4 %. Así mismo, dentro de los principales condicionantes por departamento, se encuentra que el DMI es el principal condicionante en Arauca, con el 69,2 % de área condicionada. En Casanare, los mayores condicionantes son las áreas de resguardos indígenas y la reserva natural de la sociedad civil, con el 30 % y 25 % del área condicionada, respectivamente. Para el Meta, el mayor condicionante está representado por el

Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM) que tiene un área equivalente al 62,5 % del área condicionada. Por último, el principal condicionante del Vichada son los resguardos indígenas, con el 45 % del área condicionada.

Para complementar el análisis de FA, se hace un acercamiento a su distribución a nivel departamental: Arauca exhibe una distribución relativamente estable entre predios, propietarios y área teniendo en cuenta que cerca del 80 % para todas las unidades de análisis se localiza dentro de FA, dejando el 20 % restante para la muestra por fuera de la FA, al excluir los propietarios colectivos y del Estado; dejando únicamente los privados, la distribución de FA varía un poco: queda el 88,9 % dentro de FA y el 11,1 % por fuera.

De otra parte, en la distribución del departamento de Casanare respecto de la FA, la mayor parte del área catastral (86,4 %) se clasifica dentro; el 13,6 % restante se clasifica fuera.

3.3 Tenencia y distribución de la tierra en la Orinoquia

Para analizar la tenencia de la tierra rural en la Orinoquia, se tomaron como punto de partida los 240.773 predios registrados en la base catastral; de esta forma, el estudio determina las variables en los predios rurales de la región (destino económico, tipo de propietario,¹² tamaño predial y clasificación frente al tamaño de la UAF). Se destaca que cada variable se analiza como proporción predial, de área y cantidad de propietarios, con el fin de identificar las diferencias en la distribución.

3.3.1 Comportamiento de las variables

De acuerdo con la información contenida en la tabla 15, la Orinoquia tiene un área predial de alrededor de 21,8 millones de hectáreas; de la cuales, Vichada y Meta son los departamentos que muestran la mayor participación, 39 % y 29,9 % del área, respectivamente. Arauca es el de menor participación, con cerca de 2,4 millones ha, equivalentes al 11,3 % del total de la región.

En la tabla también puede observarse que el departamento del Meta, con relación en los propietarios registrados en las bases catastrales es el de mayor participación con 187.959 propietarios (equivalente al 59,2 %) del total mientras que el de menor participación es el Vichada con 9028 propietarios, equivalente al 2,8 %. Es decir que en el Vichada existen grandes extensiones de terreno en manos de pocas personas.

Tabla 15. Área y propietarios en los departamentos de la Orinoquia

Departamento	Área predial (ha)	Proporción (%)	Cantidad de propietarios	Proporción (%)
Arauca	2.479.777	11,3	30.448	9,6
Casanare	4.310.652	19,7	89.960	28,3
Meta	6.536.487	29,9	187.959	59,2
Vichada	8.538.906	39,1	9028	2,8
Total	21.865.822	100 %	317.395	100 %

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

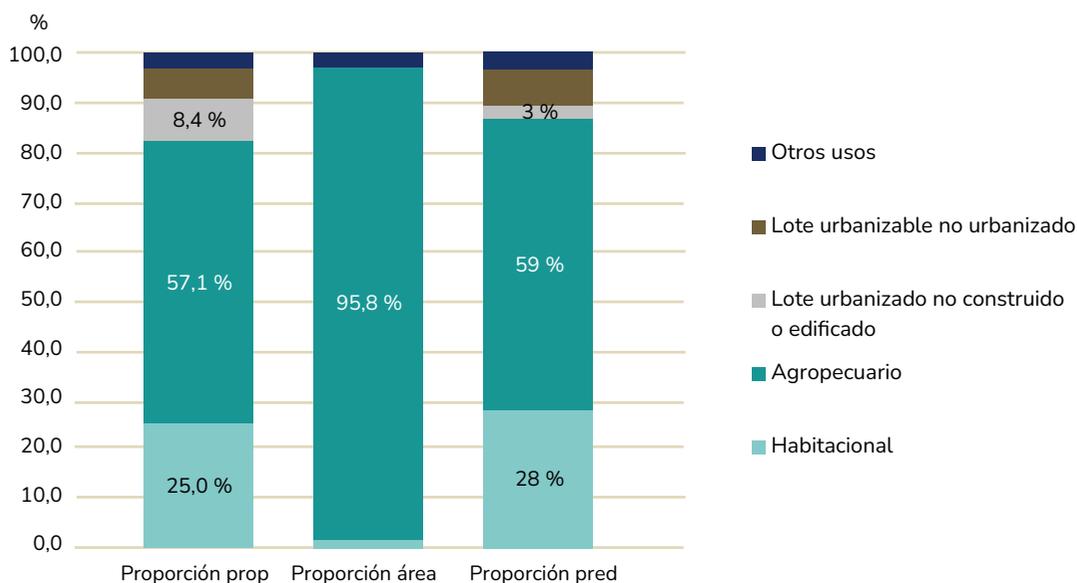
¹² La certeza sobre la titularidad de un predio en Colombia es certificada por la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), sin embargo, en este documento se utilizan las bases catastrales por la disponibilidad de información en estas y la ausencia de datos compilados en la SNR.

Por otra parte, tomando en cuenta el comportamiento de las variables de la base de datos catastral, se observa en la figura 18 la distribución porcentual de los propietarios (Proporción prop), área (Proporción área) y predios (Proporción pred) con respecto al destino económico.¹³ El resultado del análisis es que el principal destino es el agropecuario, con una participación del 95,8 % del área; valor que se reduce a un 57,1 % si se toma como referencia la variable de propietarios vinculados con este destino, ya 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, es el más relevante; y puede, entonces, establecerse que se caracteriza por pocos propietarios en predios de gran tamaño, un elemento generalizable para Orinoquia.

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

Figura 18. Distribución porcentual por destino económico en la Orinoquia

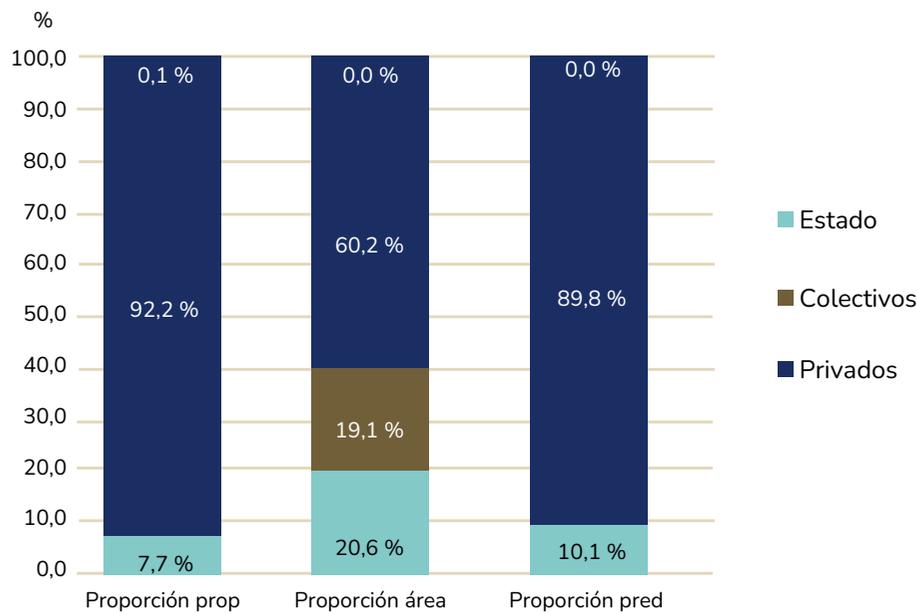


Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con información de la UPRA.

Ahora bien, en la figura 19, se puede apreciar el tipo de propietario en la región de la Orinoquia. De la gráfica, puede concluirse que la mayor proporción de propietarios y predios son privados, con un 92 % para el primero y un 89 % para el segundo, mientras que, si se analiza el área, la representación se reduce al 60,2 %. 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.

¹³ En la circular 479 de 2007, el IGAC describe la destinación económica de los predios como la clasificación que se da a cada inmueble en su conjunto, terreno, construcciones o edificaciones, en el momento de la identificación predial, de conformidad con la actividad predominante en el área que en él se desarrolle. En particular, el artículo 67 de la Resolución 2555 de 1988 se identifican 11 tipos de destinaciones.

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



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

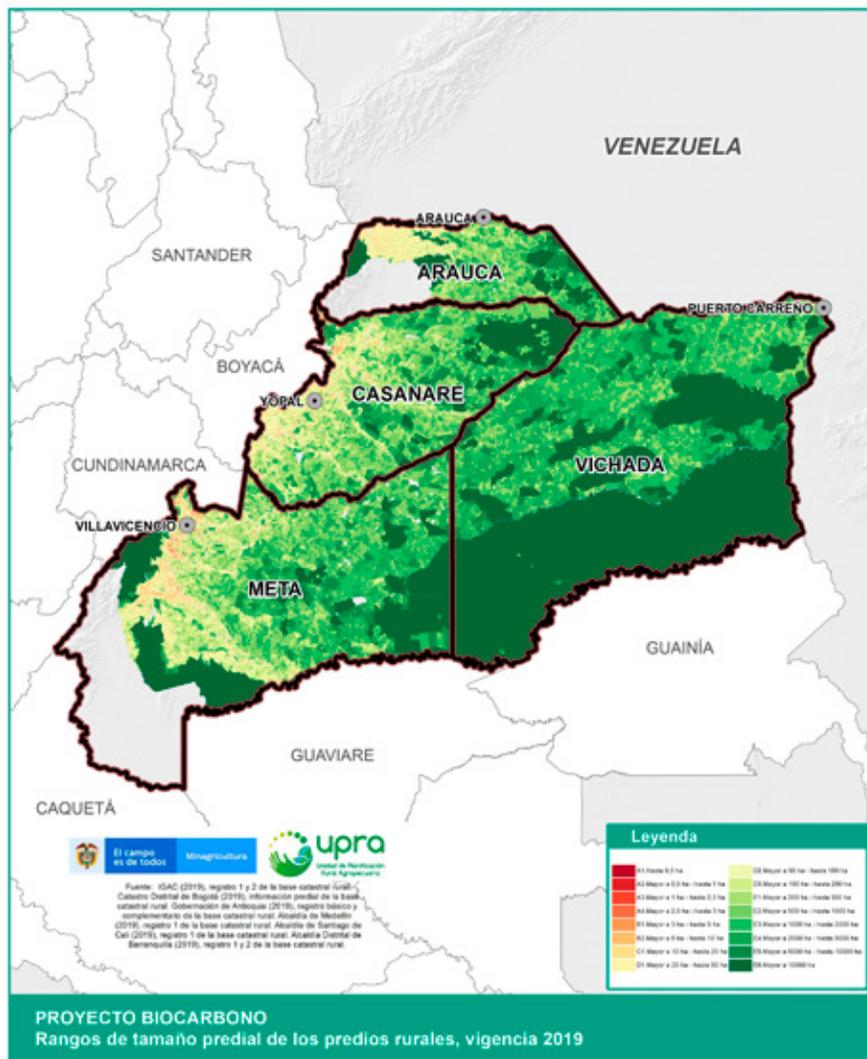
La tercera variable a considerar en el diagnóstico es la clasificación del tamaño de los predios, derivada del proceso estadístico desarrollado por la UPRA; en ella se consolidaron 16 intervalos de tamaño. De esa manera, la figura 22 muestra que los predios de mayor extensión se encuentran en el Vichada, particularmente en el municipio de Cumaribo, donde los predios se clasifican en el rango mayor a 1000 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 Orinoquia se concentran en dos segmentos contrarios. De un lado, 121.862 propietarios, 25 %, están en predios de hasta 0,5 ha, mientras que 111.625 propietarios, 23,2 %, se encuentran en predios mayores a 1000 ha y hasta 2000 ha. Cabe destacar, sin embargo, que hay un tercer intervalo de alta participación entre 500 ha y 2000 ha que concentra el 43 % de los propietarios de la Orinoquia, hecho que confirma las grandes extensiones territoriales de la región.



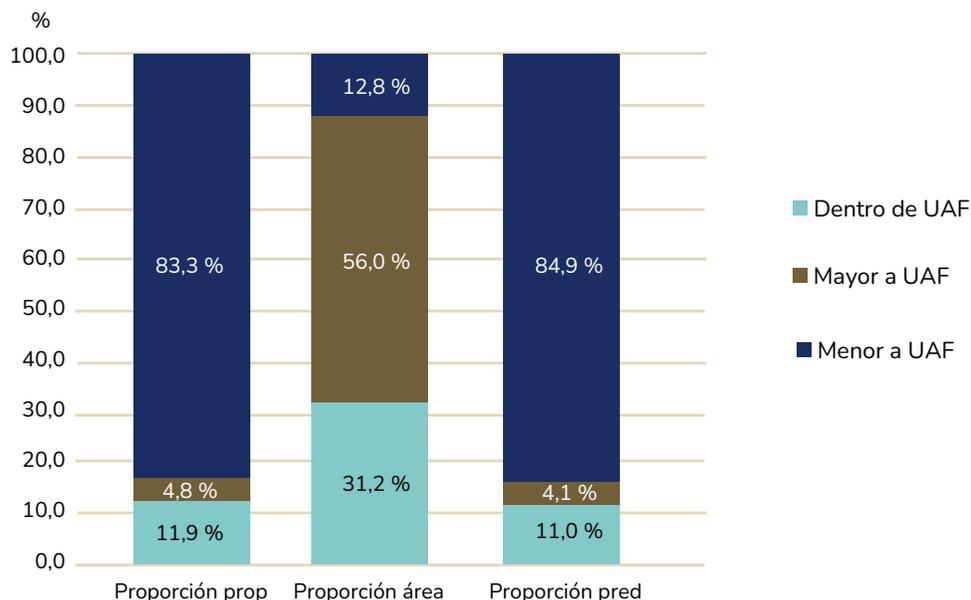
Figura 20. Tamaño predial rural en la Orinoquia



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

Se observa, en la figura 23, que el 83,3 % de los predios y propietarios (proporción prop, en la gráfica), tienen un tamaño inferior al rango de la UAF calculada por ZRH, aunque este porcentaje representa el 12,8 % del área total; de ahí que las variables, nuevamente, jueguen un rol fundamental en la interpretación de los datos. En contraste, los predios que resultaron 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 que se encontraron en la Orinoquia, entre los cuales la mayor proporción de área es superior a la UAF y una menor participación está por debajo del indicador.

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



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

3.3.2 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, es necesario considerar los indicadores de desigualdad representados en los índices de Gini, Theil, disparidad inferior y disparidad superior. Los cuales permiten generar una aproximación a la forma en que el área de los predios rurales se distribuye con relación a una cantidad determinada de propietarios. Así, es posible identificar si la tierra rural tiene un comportamiento de grandes extensiones en pocas manos, pequeñas extensiones en muchas manos o una distribución equitativa (y homogénea) entre área por propietarios. Las principales características de cada índice se pueden observar en la tabla siguiente:

Tabla 16. 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).

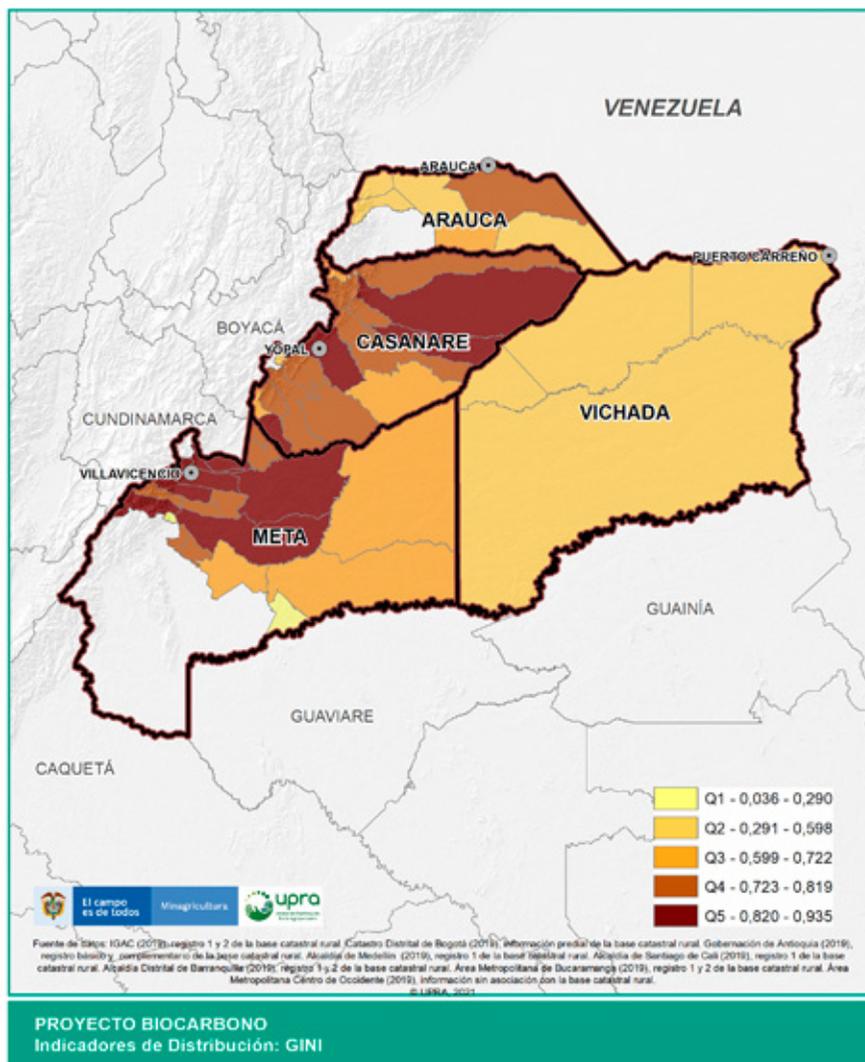
Con relación a lo anterior, en lo que sigue se presentarán los índices de Gini, Theil, disparidad inferior y disparidad superior para los departamentos de la región de la Orinoquia haciendo referencia a algunos municipios en concreto.

3.3.2.1 Índice de Gini

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

Los resultados observados en la Orinoquia muestran que tres departamentos se encuentran en un segmento de desigualdad alta; en concreto, los casos de Meta (0,87), Casanare (0,84) y Arauca (0,84). Con relación al departamento del Vichada, el índice obtuvo un resultado de 0,53, hecho que muestra una distribución más proporcional entre propietarios y áreas de terreno, lo que lo ubica en un segmento de desigualdad media. La figura 22, muestra la correspondencia del índice de Gini en los municipios de los cuatro departamentos de la Orinoquia.

Figura 22. Índice de Gini por departamento



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

Siguiendo los datos de Rey y Rodríguez (2022) e integrando los intervalos desarrollados por UPRA, se tiene que, en el extremo superior del rango (más de 100.000 ha), Arauca tiene el 22,6 % del área, distribuido en el 0,06 % de propietarios. Por su parte, en Casanare, el 9 % se refleja en el 0,02 % de propietarios; en Meta, el 20 % en el 0,02 % y en Vichada, el 48 % en el 0,5 % de propietarios, hecho que manifiesta una distribución desigual en la propiedad de la tierra rural departamental. El caso de Vichada es particular, pues el rango extremo no parece explicar la distribución de desigualdad media; no obstante, en el rango entre 1000 ha y 5000 ha, el 36 % del área se acumula entre el 25 % de propietarios; lo que se convierte en un indicativo más proporcional en la distribución.

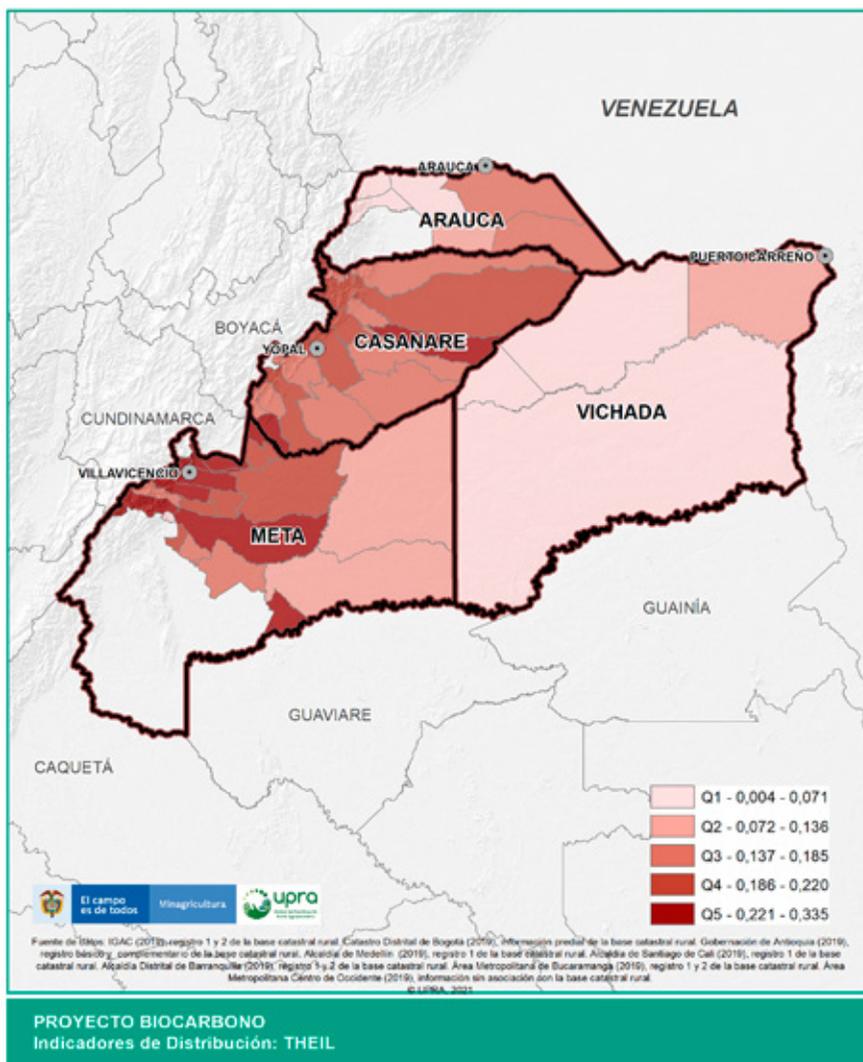
3.3.2.2 Índice de Theil

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

Con base en esta definición, el índice de Theil para los departamentos de la Orinoquia presenta una dispersión entre media y alta; es decir, un comportamiento relativamente heterogéneo con relación a la media de propiedad. El departamento en el que se observa mayor heterogeneidad es Arauca con un valor de 0,22; le sigue el Meta con 0,2, caracterizándose como alta dispersión. En contraste, los departamentos de Casanare y Vichada con índices de 0,17 y 0,064, respectivamente, presentan un comportamiento medio con respecto a los rangos delineados por la UPRA.



Figura 23. Índice de Theil por departamento



Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con Indicadores suministrados por la UPRA.

La figura 25 muestra que el Vichada se caracteriza por una heterogeneidad baja; es decir que los predios presentan una distribución relativamente homogénea, caracterizada por la presencia de grandes predios en pocas manos siendo Puerto Carreño el municipio con mayor índice de heterogeneidad. Del mapa, también se extrae que la mayor heterogeneidad se observa en los municipios de San Martín, Puerto Concordia y Villavicencio, en el Meta, así como Trinidad, en Casanare.

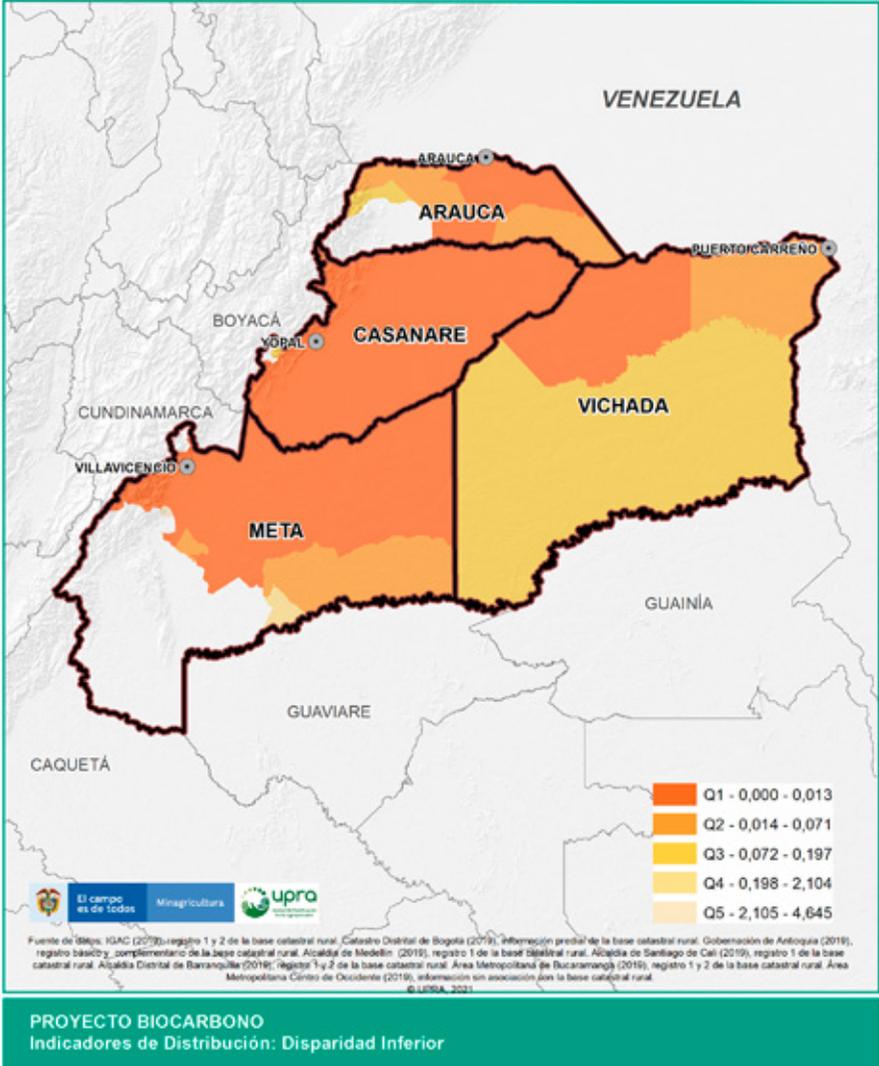
3.3.2.3 Índice de disparidad inferior

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 una distribución igualitaria. En otras palabras, se toma el percentil 10 de la muestra y se calcula tomando en cuenta que el área del 10 % inferior de los propietarios debería ser igual al 10 % del área total de la muestra.

Tomando en cuenta a los departamentos de la Orinoquia, se observa que el índice de disparidad inferior presenta un valor muy cercano a cero, esto quiere decir que, el área del 10 % de los propietarios

tiene poca participación del 10 % del área predial de cada departamento. Dicho de otro modo, existe una distribución desigual en la parte inferior de la muestra. Lo anterior muestra que los territorios de mayor desigualdad inferior son Casanare y Meta, con 0,0008 y 0,0005, respectivamente, mientras que Vichada y Arauca presentan un mejor comportamiento con valores de 0,002 y 0,003.

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



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

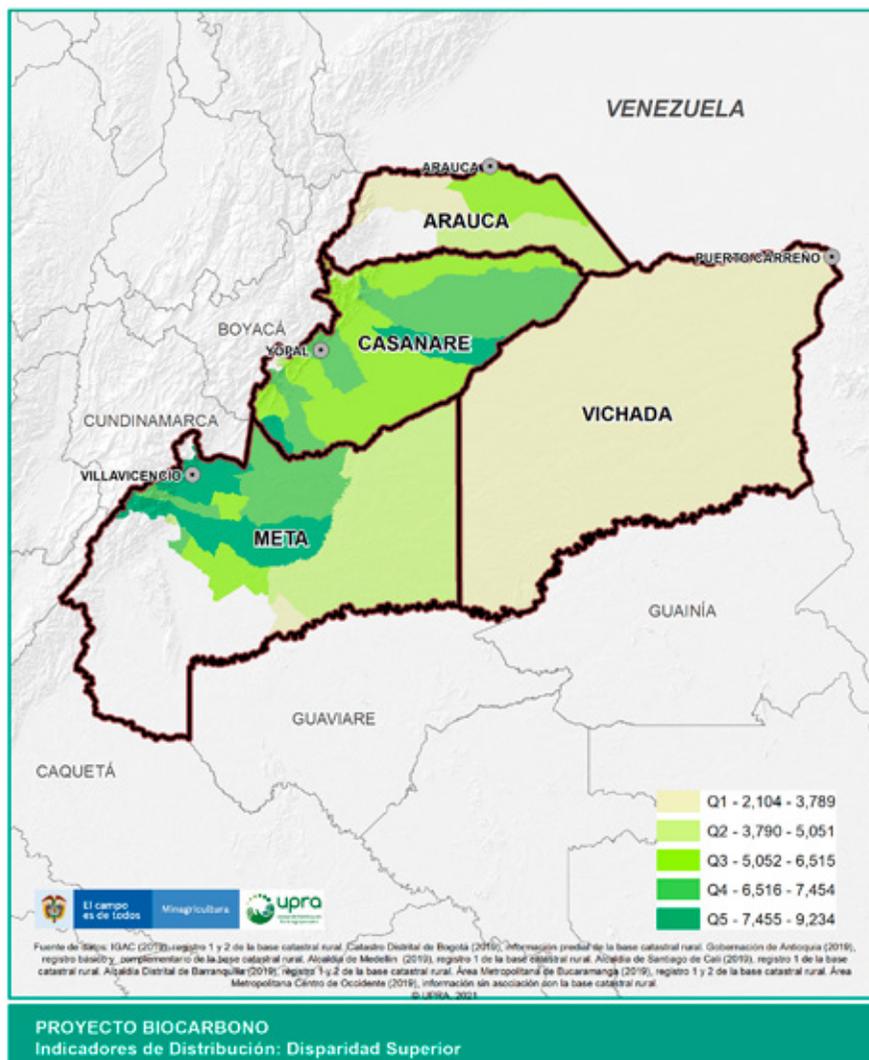
Como muestra la figura 26, Casanare tiene el indicador más bajo mientras que la disparidad más alta, en los demás territorios, se muestra en La Primavera (Vichada), Arauca y Puerto Rondón (Arauca), y la zona del Piedemonte llanero y altillanura, en el Meta, en Puerto López y en Puerto Gaitán.

3.3.2.4 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 Orinoquia muestran que, en tres de los cuatro departamentos, hay un valor más cercano a 10 que a 1, lo que implica que el área del 10 % de los propietarios con mayor cantidad de tierra tiene una alta concentración; muy superior al 10 % del área registral en cada departamento. Dicho de otra manera, existe una alta acumulación de área en la parte superior de la muestra.

Figura 25. Indicador departamental de disparidad superior



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

En líneas generales, la figura 27 muestra que el departamento con mayor concentración de tierra, en el 10 % de mayores propietarios, es el Meta con un indicador de disparidad superior de 8,2; es decir que, en el departamento, los grandes propietarios tienen siete veces más tierra de la que sería teóricamente igualitaria. Situación similar sucede en Casanare (7,53) Arauca (7,43), cuyos índices muestran que, aproximadamente, existe un exceso de 6,5 veces en los grandes propietarios. Con relación al Vichada, se confirma la tendencia observada en los otros indicadores, pues se estima una disparidad superior de 3,34, lo que significa que el segmento de grandes propietarios tiene cerca de 2,3 veces la cantidad de tierra que sería igualitaria. La figura también muestra que el grado de disparidad más alto se localiza en los municipios de San Martín y Villavicencio, en Meta; Trinidad, en Casanare; y Arauca, en Arauca.

3.4 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.¹⁴ A continuación, se describen las ORIP presentes en la región y su área de influencia.

Tabla 17. Oficinas de registro de instrumentos públicos en la Orinoquia

Departamento	ORIP
Arauca	Arauca
Casanare	Orocué
	Paz de Ariporo
	Yopal
Meta	Acacias
	Puerto López
	San Martín
	Villavicencio
Vichada	Puerto Carreño

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

¹⁴Decreto 2723 del 29 de diciembre de 2014.

Figura 26. Jurisdicción ORIP, Orinoquia



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

3.4.1 Nivel departamental

De acuerdo con la información disponible, en la región se encuentra un total de 77.246 actos de naturaleza jurídica (compraventas, compraventa parcial, hipoteca, embargo, declaración de construcción, adjudicación de baldíos, adjudicación en remate y permuta), de los cuales, el 70 % corresponden al Meta; le sigue Casanare, con el 15 %; y, por último, Vichada, con una mínima participación del 2 %, que presenta el mismo comportamiento de la cantidad de predios rurales reportados por Catastro.

Tabla 18. Total actos registrales 2015-2019

Departamento	N.º de actos jurídicos	% de actos jurídicos	Pedios en catastro	% de actos Vs. pedios catastro
Meta	54.071	70	136.407	40
Casanare	11.965	15	71.160	17
Arauca	9668	13	25.277	38
Vichada	1542	2	7929	19
Total	77.246	100 %	240.773	32 %

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

Solo de referencia, al verificar los actos jurídicos frente a los predios rurales de catastro, se observa que, aproximadamente¹⁵, el 32 % de los predios de la región cuentan con actos jurídicos registrales; el departamento de Meta es el más representativo, con el 40 % de sus predios; le sigue Arauca, con el 38 %.

3.4.2 IGT IPUR

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

Teniendo en cuenta la importancia del recaudo de este impuesto, por encontrarse en relación directa con el desarrollo municipal, la UPRA ha desarrollado un índice o indicador de gestión de recaudo, clasificado de la siguiente manera:

Tabla 19. 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
De 0,60 a 0,80	Medio alto	Aceptable
De 0,40 a 0,60	Medio	Inconveniente
De 0,20 a 0,40	Bajo	Deficiente
Hasta 0,20	Muy bajo	Crítica

Fuente: Rey y Rodríguez (2022)

¹⁵ Es de referencia, teniendo en cuenta que es posible que un mismo predio puede tener más de 1 acto de naturaleza jurídica registrado.

Para calcular el IGT-IPUR, se requieren dos parámetros o insumos, los cuales se trasladan a índices para operar la agregación:

- Datos de recaudo reportados por los municipios al Ministerio de Hacienda y a la Contaduría General de la Nación, en el CHIP-FUT¹⁶. Para el presente documento se trabaja con esta información 2019 de la zona rural. Es importante aclarar que este dato depende del reporte de cada uno de los municipios, por lo tanto, la información disponible no se encuentra para la totalidad de los municipios. En la tabla 20, se relaciona la cantidad de municipios por departamento de los que se dispone información para la región de la Orinoquia, siendo el departamento de Meta el que más municipios reporta con el 62 %, contrario a Vichada que solo dispone información para un municipio (Puerto Carreño) de los cuatro de su jurisdicción lo que corresponde al 25 %.

Tabla 20. Municipios por departamento con información disponible para calcular el IGT-IPUR

Departamento	Municipios con información en CHIP-FUT	Total de municipios en el departamento	% de municipios con información en CHIP-FUT
Meta	18	29	62
Casanare	10	19	53
Arauca	3	7	43
Vichada	1	4	25

Fuente: CHIP-FUT 2019, citado por Rey y Rodríguez (2022).

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

La UPRA, en el marco de sus funciones misionales, desarrolló un ejercicio de análisis que permite estimar, identificar y ubicar predios con posible existencia de informalidad en la tenencia de la tierra. Por su desarrollo a nivel predial, este es un ejercicio que permite obtener información agregada o desagregada; es decir, es posible obtener el valor del índice de informalidad a escala de la Nación, de regiones, de departamentos, de municipios y, por supuesto, al nivel predial.

En primera instancia, es pertinente recordar que el cálculo se basa principalmente en la información catastral cuya principal restricción es que se encuentra desactualizada. A pesar de esa limitante, el indicador de informalidad es un estimador fuerte, si se tienen en cuenta los criterios establecidos para su cálculo; dentro de los cuales, además de la información catastral, se encuentra el uso de la información del Registro de Instrumentos Públicos, de la Unidad de Restitución de Tierras y de la Agencia Nacional de Tierras.

¹⁶ El artículo 31 de la Ley 962 de 2005, solicita al Ministerio del Interior y de Justicia coordinar el diseño y la aplicación de un formulario único común de las entidades nacionales para recolectar la información que se requiera de las entidades territoriales; en este sentido el Decreto 3402 de 2007 adoptó el Formulario Único Territorial y consolidador de Hacienda e información Pública (CHIP): sistema de información del MHCP que canaliza la información, financiera, económica, social y ambiental de los entes públicos (nacionales, departamentales, distritales y municipales) con destino al gobierno central, organismos de control y ciudadanía en general, para apoyar la toma de decisiones en materia de política macroeconómica y fiscal, así como la definición, ejecución y administración de planes de gobierno.

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



Fuente: Rey y Rodríguez (2022), con información de UPRa (2019).

El ejercicio para la región de la Orinoquia muestra un índice de informalidad del 45,9 %; es decir, cerca del 46 % de los predios se encuentran en condición de presunción de informalidad, lo que indica que cumplen con al menos un criterio entre los establecidos para su identificación. A nivel departamental, se encuentra que Vichada es el que mayor presunción de informalidad presenta estando en el rango de 50 % a 75 %; los otros tres departamentos se encuentran en el rango entre 25 % y 50 %.

Como se indicó, Vichada presenta el mayor índice de informalidad en la región, con el 66,84 % de los predios en esta condición, ocupando un poco más de tres millones de hectáreas; le siguen Casanare, Meta y Arauca, con 46,03 %, 45,10 % y 43,27 % de informalidad, respectivamente.

Teniendo en cuenta la cantidad de predios presuntamente informales en la región (110.518 predios), se resalta que el Meta aporta el 56 % de los mismos, sumando un área total de 3.020.449 ha. En el otro extremo, Vichada es el que menor cantidad de predios aporta (5 % del total); lo que, no obstante, corresponde a grandes extensiones: en total, suman un área de 3.006.974 ha. Así se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 21. Caracterización de la Informalidad en los departamentos de la Orinoquia

Departamento	Total de predios	Área de predios (ha)	Predios informales	Área de predios informales (ha)	Índice de informalidad	Participación en la región (%)
Arauca	25.277	2.479.777	10.938	1.094.830	43,27	10
Casanare	71.160	4.310.652	32.758	2.326.185	46,03	30
Meta	136.407	6.536.487	61.522	3.020.449	45,10	56
Vichada	7929	8.538.906	5.300	3.006.974	66,84	5
Total	240.773	21.865.822	110.518	9.448.437	45,90	100 %

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

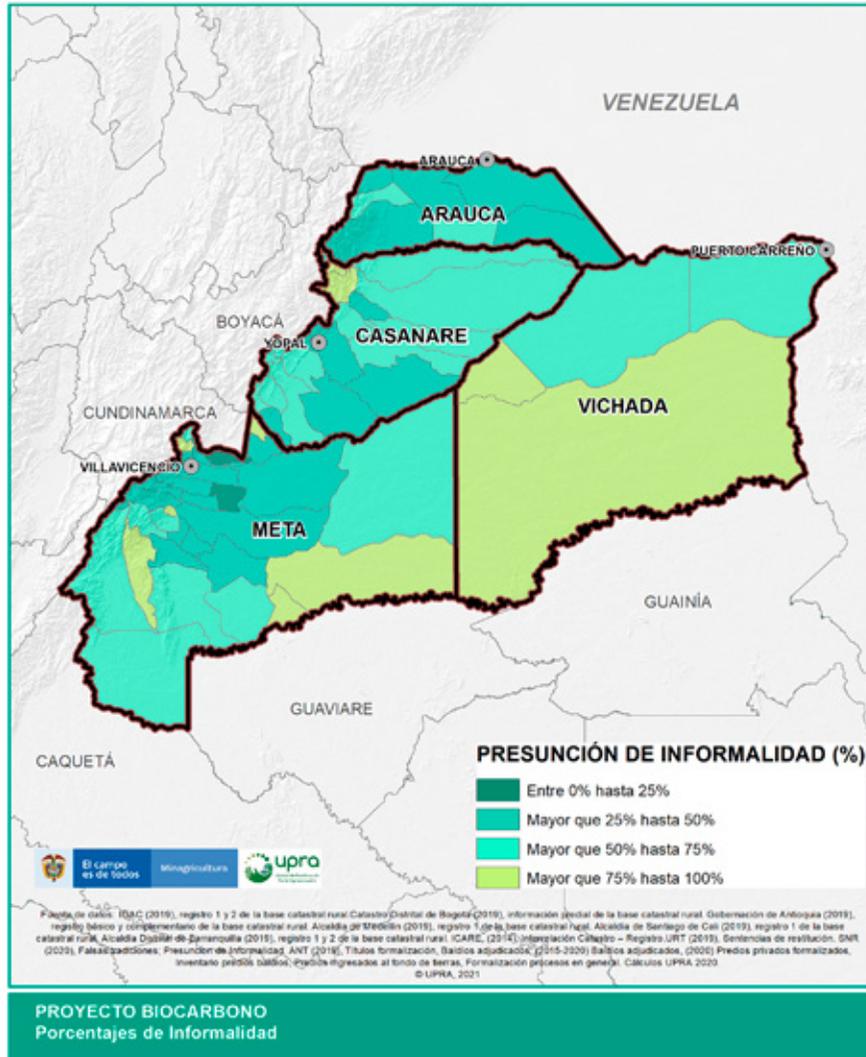
Al calcular el índice de informalidad, es posible conocer este dato a nivel municipal; así, se encuentra que los 59 municipios de la región pueden clasificarse en cuatro rangos de informalidad, así:

- Entre 0 % y 25 %: se considera el más presuntamente formal; en este rango se encuentran dos municipios del departamento del Meta (Cumaral y San Carlos de Guaroa).
- Entre 25 % y 50 %: en este rango se encuentran, en total, 23 municipios; cinco de Arauca, entre los cuales se encuentra Tame, con la información predial disponible; cinco de Casanare y 13 del Meta.
- Entre 50 % y 75 %: en este rango se encuentran, en total, 24 municipios; dos de Arauca, 12 de Casanare y ocho del Meta, entre los cuales se encuentra el municipio de La Macarena, según la información predial disponible para este, y dos municipios del Vichada.
- Entre 75 % y 100 %: en este rango se encuentran, en total, diez municipios; dos de Casanare, seis del departamento de Meta y dos de Vichada.

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



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



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



4. Marco lógico de la ETGRPR en la Orinoquia

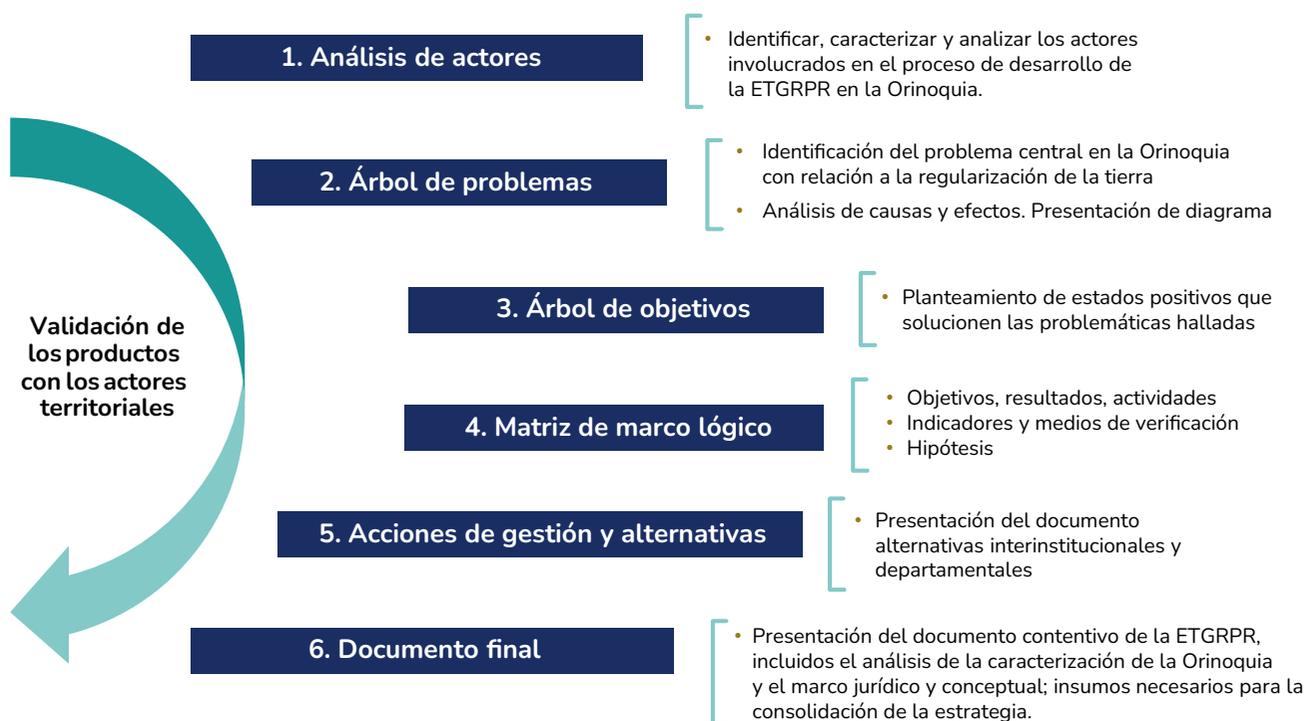


La construcción de la Estrategia para la región de la Orinoquia estuvo basada en dos elementos principales. Por una parte, en el contenido de la estrategia análoga que se diseñó para el Huila (UPRA, 2020a) y, por otra, en la Metodología del marco lógico (MML).

Con relación a esta última, el documento final es el resultado de una serie de etapas, a saber: la identificación y caracterización de actores, el planteamiento de causas y efectos

a partir de un problema central identificado, la proposición de estados positivos de los dilemas encontrados (árbol de objetivos) y, finalmente, la matriz propiamente dicha que integra los componentes, propósito, fines, resultados esperados, actividades, indicadores e hipótesis. Como resultado de este proceso, se plantearon una serie de acciones para la formulación de la ETGRPR en la región de la Orinoquia. El detalle del marco lógico se especifica en la figura 29.

Figura 29. Explicación de la Metodología del marco lógico



Fuente: Elaboración propia.



4.1 Caracterización de actores de la ETGRPR

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

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

En tercer lugar, se evitó restringir el número de actores a involucrar, aunque se tuvo precisión en la elección de los mismos para evitar el desborde o la descripción de grupos irrelevantes para las siguientes etapas del proceso (caracterización y análisis). También es oportuno destacar que en 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 en el Meta, Casanare, Arauca y Vichada.

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

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

- a) **Agentes públicos:** son actores de carácter público los organismos, corporaciones, oficinas, entidades y demás instituciones que integran una de las tres ramas del poder público (ejecutivo, legislativo o judicial) que son financiados por los recursos de la nación. Debe considerarse que las instituciones públicas pueden asociarse de acuerdo al nivel de descentralización o desconcentración, con lo cual, existen actores en el ámbito nacional, departamental o local.
- b) **Agentes privados:** son actores de carácter privado las empresas que con recursos propios buscan en su actividad económica un fin lucrativo. No están bajo el control del Estado, aunque están obligados a cumplir sus leyes.
- c) **Organizaciones de la sociedad civil:** son aquellos individuos que en calidad de ciudadanos y por lo general organizados colectivamente, participan y desarrollan acciones para incidir en las decisiones públicas del territorio. Se caracterizan por no perseguir un fin lucrativo.
- d) **Academia y centros de investigación:** son actores dedicados a la enseñanza, la ciencia y la investigación, cuyos análisis constituyen insumos para la caracterización de dinámicas territoriales o la identificación de actores, conflictos o temáticas de similar naturaleza.
- e) **Cooperación internacional:** son actores de carácter internacional (organizaciones, gobiernos, ONG, entre otros) que prestan apoyo a otros países para impulsar su desarrollo en los ámbitos social y económico. Por lo general, son instituciones que fungen como financiadores de proyectos de intervención de comunidades afectadas por problemáticas específicas.

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

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

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

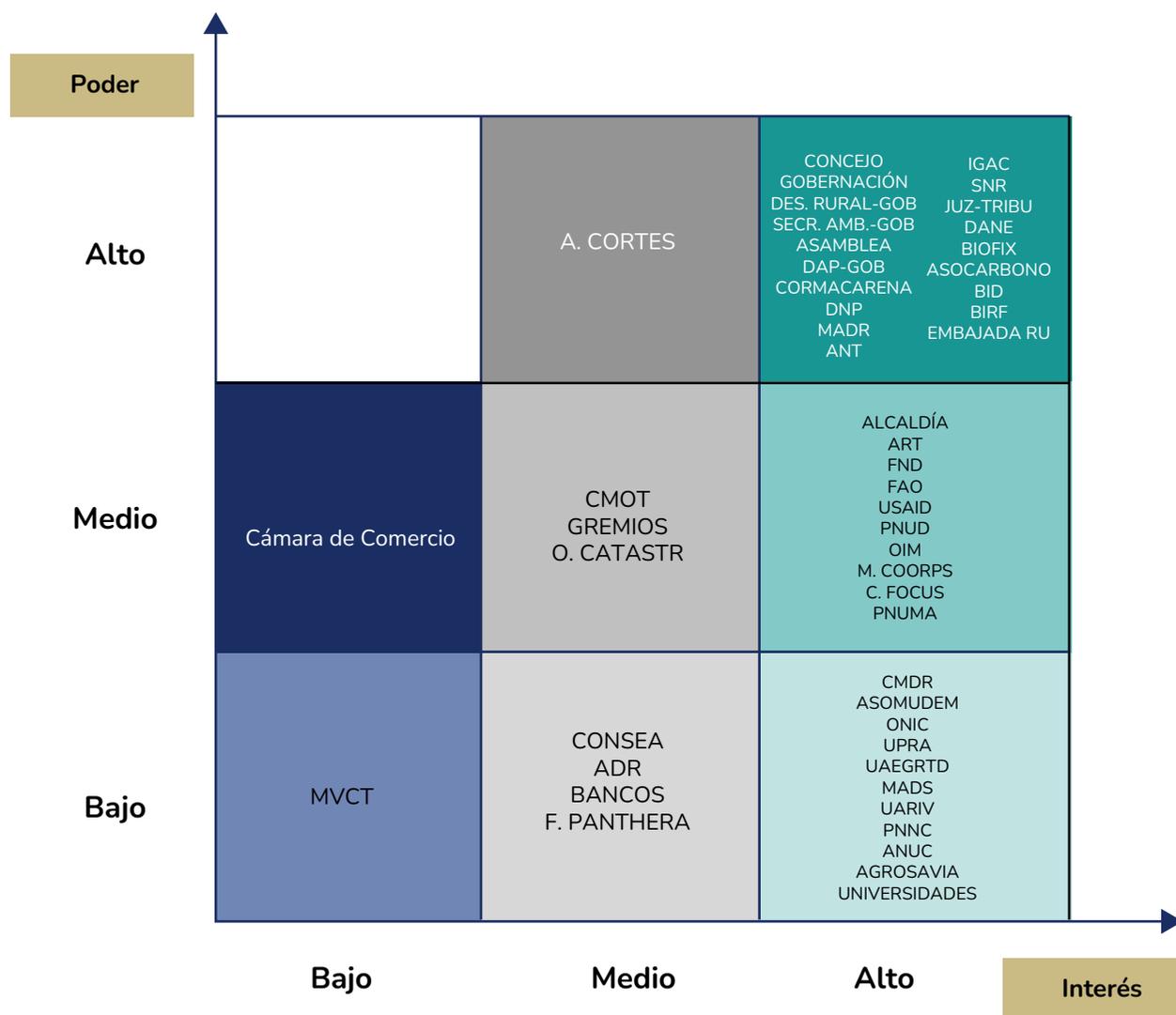
- Actores con medio poder y alto interés en la ETGRPR
- Actores con medio poder y medio interés en la ETGRPR
- Actores con medio poder y bajo interés en la ETGRPR

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

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

4.1.1 Departamento del Meta

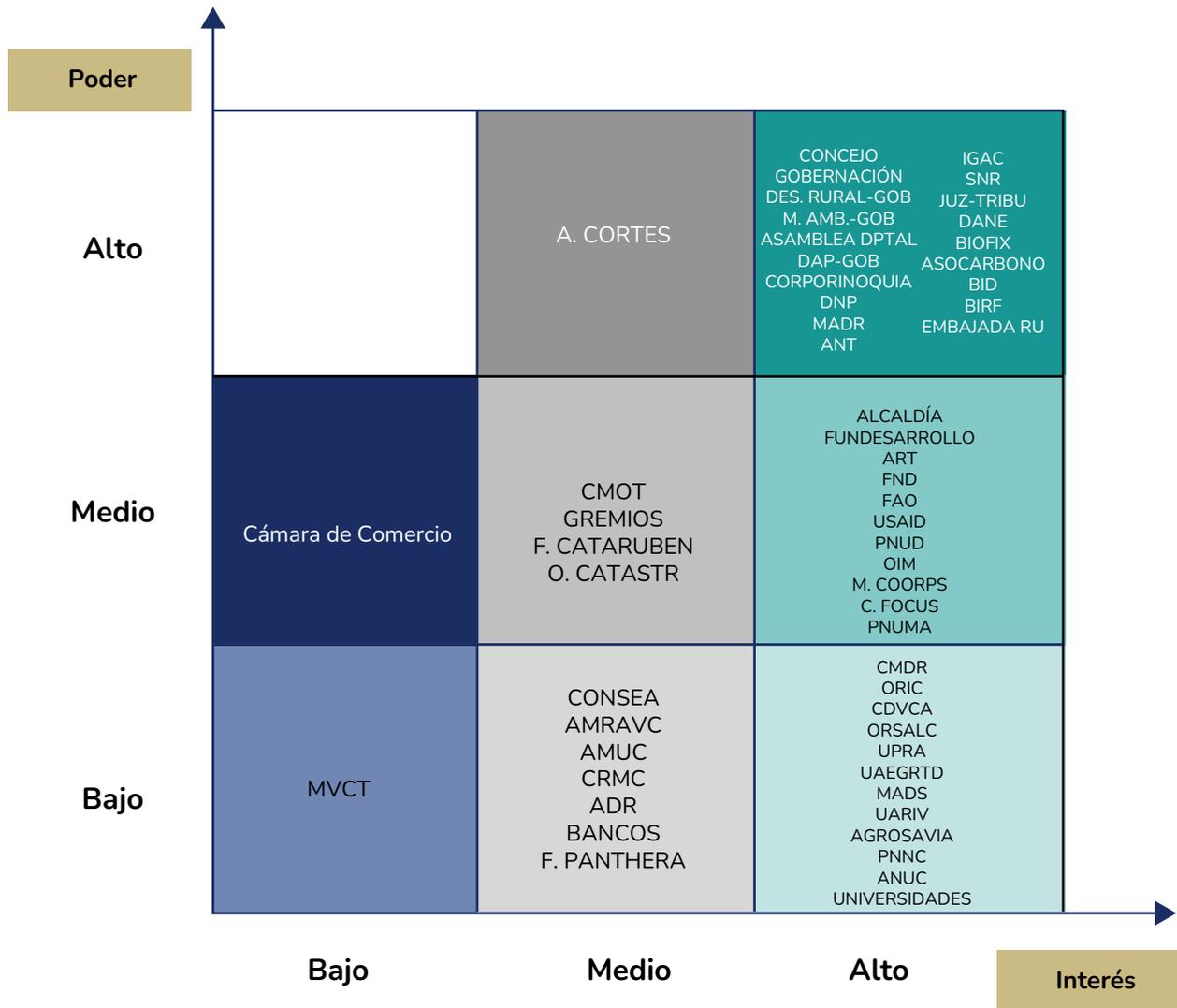
Figura 30. Calificación de actores, departamento del Meta



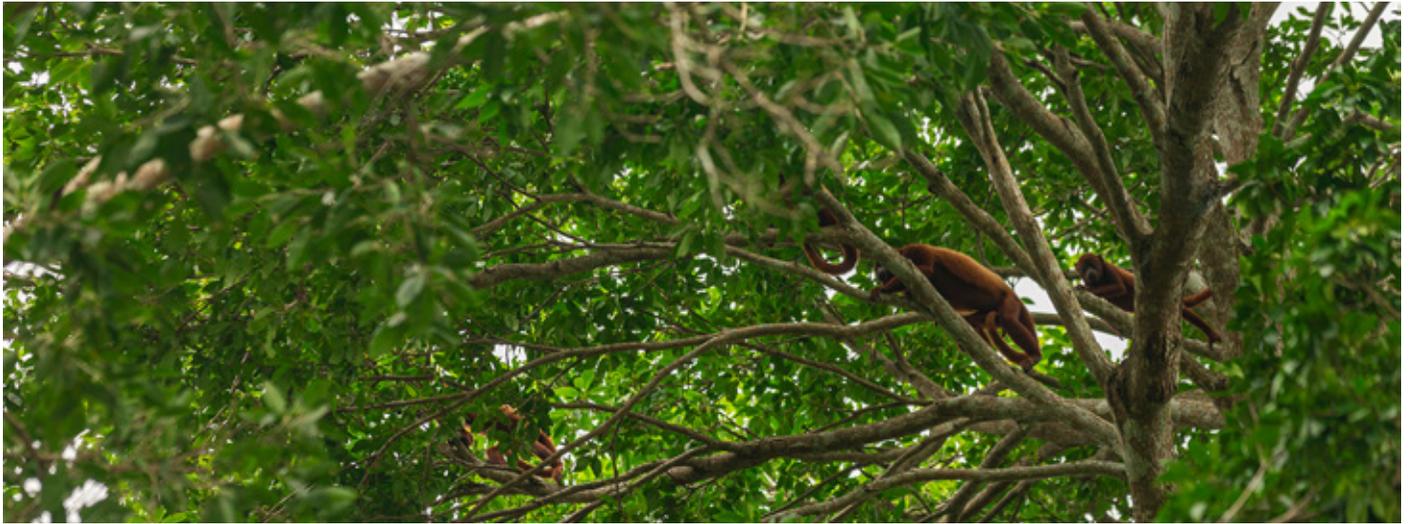
Fuente: Elaboración propia.

4.1.2 Departamento de Casanare

Figura 31. Calificación de actores, departamento de Casanare

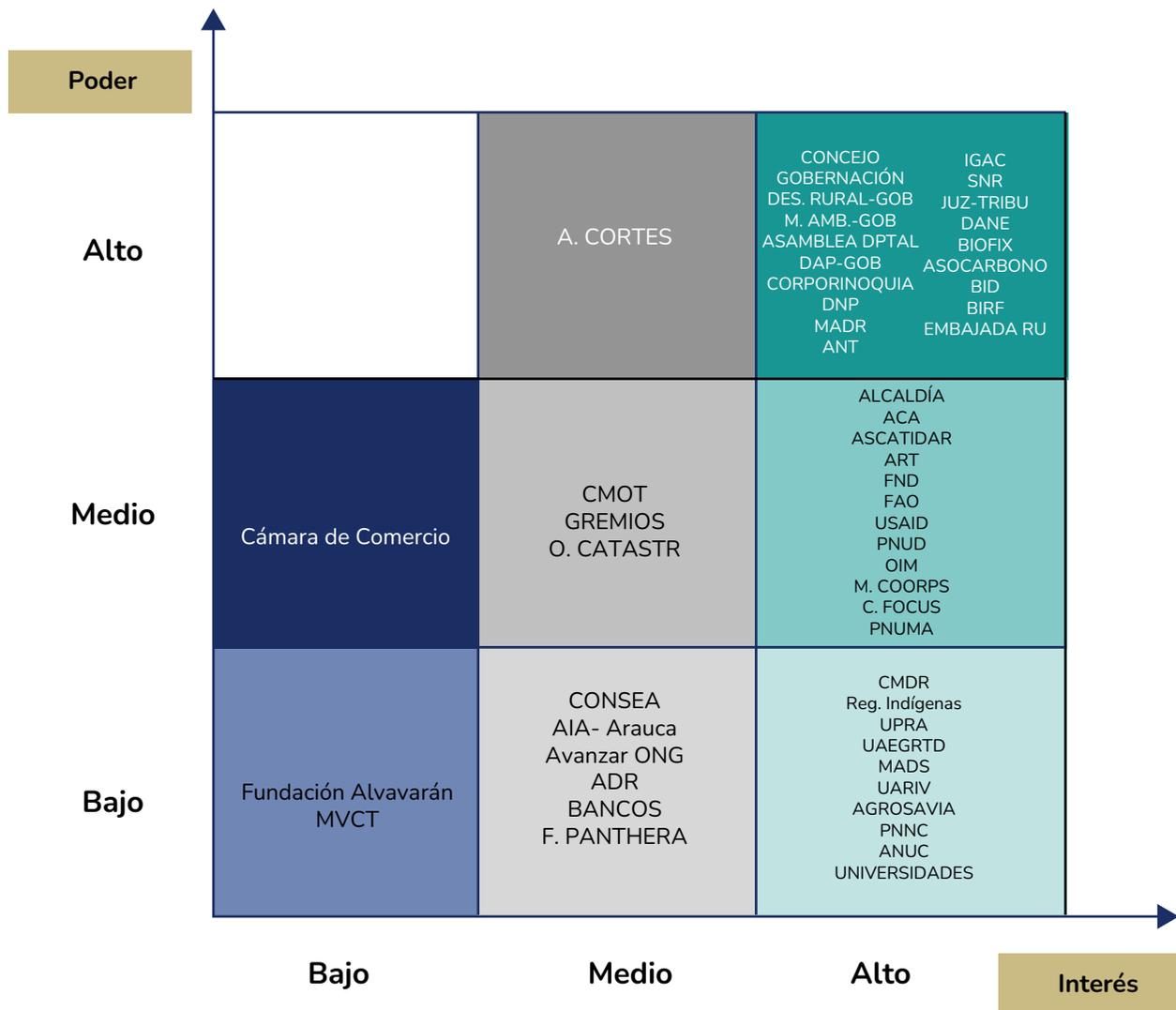


Fuente: Elaboración propia.



4.1.3 Departamento de Arauca

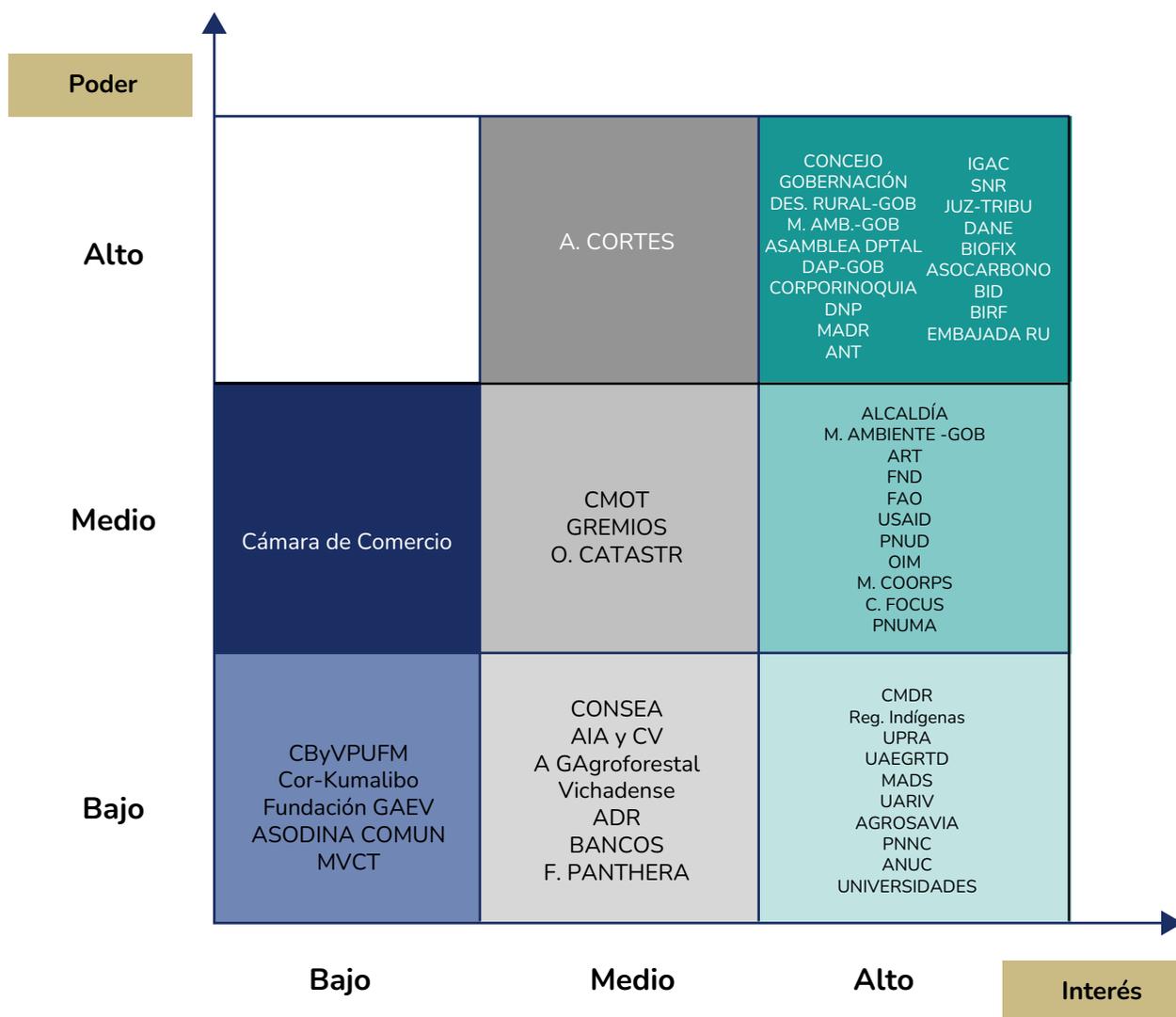
Figura 32. Calificación de actores, departamento de Arauca



Fuente: Elaboración propia.

4.1.4 Departamento de Vichada

Figura 33. Calificación de actores, departamento de Vichada



Fuente: Elaboración propia.

Como se mencionó, la calificación de actores presenta un comportamiento similar para los cuatro departamentos de la Orinoquia. Por esa razón, se destacan las instituciones con alto poder y alto interés (AA) que pueden tener eventualmente en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Por un lado, se puede relacionar al poder público departamental, en la cabeza de la gobernación y sus secretarías (particularmente de agricultura y desarrollo rural y de medio ambiente), las asambleas departamentales, como la autoridad de la que emanarían ordenanzas a favor de dichos procesos, y lo propio, en el ámbito local, con los concejos municipales. Otro grupo de actores relevantes son las instituciones del ámbito nacional que buscan aportar e impulsar los procesos de regularización, entre otras, MADR, DNP, IGAC y SNR. Atención particular merece el papel de la rama jurisdiccional como actor decisivo en los procesos de formalización (particularmente con los títulos de propiedad). También dentro de este bloque se encuentran asociaciones no gubernamentales como Biofix y Asocarbón, interesadas en adelantar proyectos de protección ambiental y reducción de gases efecto invernadero. Finalmente, se encuentran instituciones internacionales; entre ellas, donantes como la Embajada del Reino Unido, el BID y el BIRF.

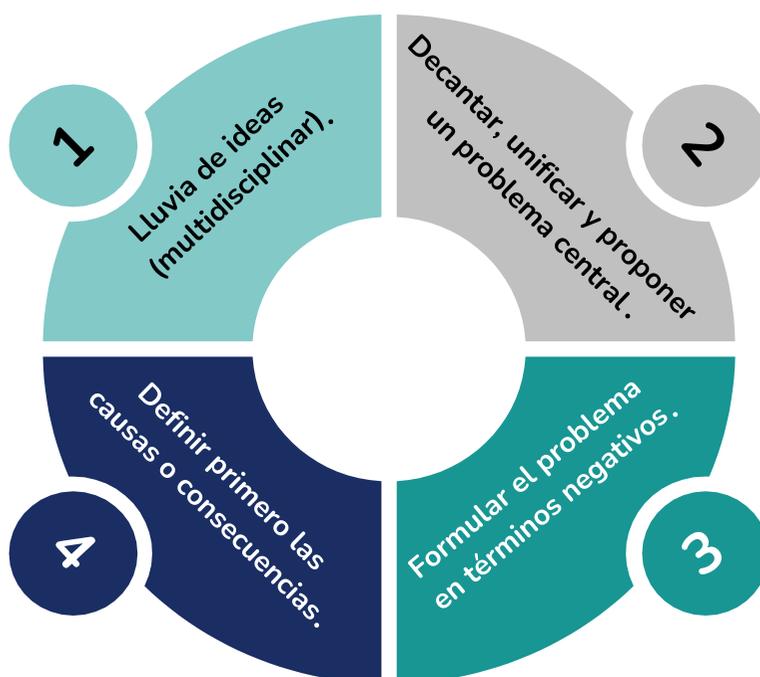
Por otra parte, entre los actores que presentan medio poder y alto interés (MA), se encuentran varios organismos internacionales, FAO, PNUD, OIM, M. COORPS e, incluso, algunas como USAID que han adelantado procesos de levantamiento de información catastral (DNP, 2022), lo que prueba el interés por adelantar los procesos de formalización, a pesar de las dificultades operativas y de recursos que demandan la obtención y actualización de información catastral.

Finalmente, el análisis de actores permite establecer la piedra angular del proceso de marco lógico; pues, a partir del reconocimiento de las organizaciones interesadas, se deriva la presentación de talleres de árbol de problemas y, por extensión, de las variables a considerar para 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 Orinoquia

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

Figura 34. Proceso para construir el árbol de problemas



Los consultores del proyecto Biocarbono establecieron varios encuentros con el objetivo de identificar las problemáticas centrales para la región Orinoquia y cada departamento estudiado. A partir de este ejercicio, se procedió a revisar la información relevante de fuentes secundarias como los planes de desarrollo y de ordenamiento departamentales, la Caracterización de Ordenamiento Social de la Propiedad, las caracterizaciones del territorio elaboradas por el proyecto Biocarbono y 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 antes mencionadas, el documento presenta una versión de árbol de problemas que considera los temas de gestión y regularización de la tierra como centro gravitacional de las reflexiones. De esa manera, se presenta un árbol de problemas para la región Orinoquia que, en su conjunto, contiene elementos generales y comunes para los cuatro departamentos objeto de este estudio. (UPRA, 2020b)

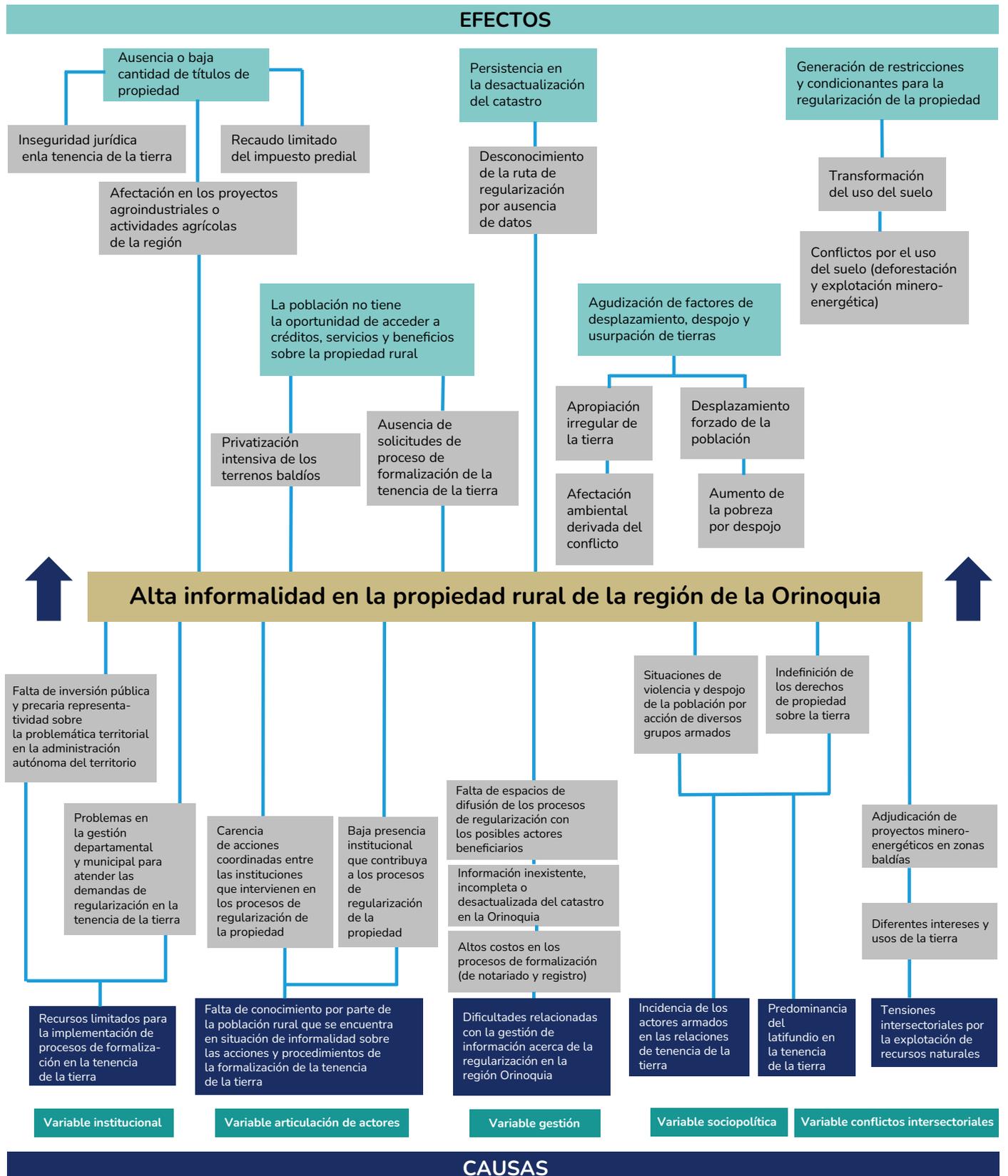
4.2.1 Talleres participativos

Dentro de los procesos de validación de los productos enmarcados en la consultoría, durante los meses de abril y mayo de 2022, se realizaron 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. Los días 22 de abril y 13 de mayo se llevaron a cabo los talleres presenciales en los departamentos de Casanare y Meta, respectivamente; en tanto que los días 4 y 6 de mayo del año en curso, se tuvieron los espacios de retroalimentación vía virtual en los departamentos de Arauca y Vichada. (UPRA, 2020b)

Con base en las reflexiones, debates e intercambio de impresiones, la versión final del árbol de problemas, que se presenta en la figura 35, establece un compendio de las situaciones generales halladas en la región que, en la mayoría de los casos, presenta problemáticas similares para cada departamento con relación a los procesos de regularización en la tenencia de la tierra rural.



Figura 35. Árbol de problemas para la región de la Orinoquia



Fuente: Elaboración propia.

4.2.2 Hallazgos para la región de la Orinoquia

Luego de la aplicación del paso a paso en la construcción del árbol de problemas, **se pudo determinar, como problemática central para la región Orinoquia, la alta informalidad en la propiedad rural.** Lo anterior se sustenta en el *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono*, estudio en el que se concluye que aproximadamente el 46 % de la tierra en dicha región (110.518 predios que equivalen a 3.020.449 de hectáreas), se encuentra en condición de presunta informalidad. Según los datos del diagnóstico, Vichada tiene un rango de presunta informalidad de 50 % a 75 %, en tanto que los departamentos de Meta, Casanare y Arauca evidencian porcentajes entre el 25 % y 50 %. (Rey y Rodríguez, 2022)

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

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

4.2.2.1 Hallazgos para el departamento del Meta

El plan de Desarrollo Departamental “Hagamos grande al Meta” 2020-2023 contempla una serie de pilares fundamentales, encontrando “el desarrollo del campo para que nos vaya bien a todos” como pilar N.º 1, o temática principal del PDD.

Bajo la premisa “si al campo le va bien, a las ciudades les va bien”, se determinó que (I) la gran mayoría de actividades comerciales se desarrollan en los cascos urbanos del departamento, por lo que se concluyó que las ciudades son el destino final de la mayoría de productos del campo y (II) el Gobierno Departamental está en pro de destinar esfuerzos para el desarrollo agropecuario, con lo cual se busca aumentar la productividad y generar mayores niveles de competitividad. (Asamblea Departamental del Meta, 2020)

El departamento del Meta abarca una extensión de 8.555.025 hectáreas, las cuales se encuentran distribuidas en 29 municipios, el 46,85 % del área departamental pertenece a los municipios de Puerto Gaitán, Mapiripán y La Macarena, y el 7,31 % del área se distribuye en 13 municipios. El departamento posee una extensión de 85.000l km², lo que representa casi nueve millones de hectáreas, en las que se incluyen áreas SINAP, que equivalen a 4.460.000 hectáreas y corresponde

al 52 % del territorio departamental, y se concentran en 15 municipios.¹⁷ El departamento cuenta con 1.774.147 hectáreas contenidas en la categoría de exclusiones legales y 3.294.934 hectáreas que se encuentran contenidas en condicionantes. (Asamblea Departamental del Meta, 2020)

Los municipios del departamento de Meta poseen índices de informalidad superiores al 45,10 % siendo el municipio de Barranca de Upía el que cuenta con la mayor parte de predios presuntamente informales con el 86,39 % (Rey y Rodríguez, 2022). Consigna el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023:

En el área rural del departamento existe un 75 % de informalidad en relación con la propiedad de la tierra (UPRA, 2017), porcentaje muy superior a la media nacional, **incluso en catorce municipios, más del 50 % de la totalidad de sus predios se encuentran en la informalidad.** Adicionalmente, **dieciséis municipios tienen desactualizado su catastro rural** y urbano, es decir, el 55,7 % del territorio Departamental. El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 plantea que el “problema de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra limita el desarrollo potencial agropecuario, agroindustrial y ambiental en la región”, **situación que afecta principalmente a los pequeños productores que no pueden acceder a programas y servicios por la carencia de títulos.** [Destacados propios] (p. 50)

De igual forma, en el departamento persiste el alto índice de informalidad en aquellos predios en los que no existen exclusiones legales; al respecto el PDD *Hagamos grande al Meta 2020-2023*, contempla:

Frente al saneamiento de la propiedad para el acceso a incentivos de desarrollo rural en áreas sin exclusiones legales, es decir, predios con indicios de informalidad, se encuentra que el departamento del Meta presenta situaciones de informalidad importantes. Existen 60.422 predios, de los cuales el 43,83 % (26.487 predios) de los que se encuentran en áreas libres de exclusiones legales para el OSP tienen indicios de informalidad y, a su vez, existen 1865 predios (3,08 %) de los cuales no se tiene información con respecto a la titularidad en la tenencia de la tierra. (p. 60)

(...) Se realizó el análisis por tipo de propietario, donde se evidenció que la mayoría de los predios con presunción de informalidad pertenecen a particulares o privados con un total de 23.009 predios que equivalen a 2.097.388 hectáreas y un porcentaje de informalidad de un 86,87 %. Para los predios pertenecientes al estado, existe un 13,10 % con indicios de informalidad y solamente un 0,03 % de los predios con otros tipos de tenencia presenten indicios de informalidad.

A partir de la información catastral, registral y de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se han identificado 10.609 predios presuntamente baldíos que se encuentran fuera de la zona de exclusiones legales, los municipios con mayor cantidad de predios presuntamente baldíos son: Puerto Rico (1308 predios), Villavicencio (905 predios), el calvario (881 predios) y Mapiripán (646 predios); cabe mencionar que existen otros municipios con un número importante de predios presuntos baldíos. (p. 61)

Finalmente, es menester precisar que el departamento del Meta cuenta con Reserva Forestal de Ley 2da (Macarena, Uribe y Mapiripán), aunque estas no se incluyeron en el análisis de la zonificación de ley para el departamento; ya que, en esas áreas, no se tiene información y porque el área de reserva forestal de dichos predios es inferior a su área total. Adicional a ello, en el departamento hay municipios priorizados para construcción de POSPR y el municipio de Puerto Gaitán será piloto para el Catastro Multipropósito.

¹⁷ De acuerdo con el RUNAP, el departamento del Meta cuenta en la actualidad con 48 áreas protegidas. Para mayor información ver: <https://runap.parquesnacionales.gov.co/departamento/947>.

4.2.2.2 Hallazgos para el departamento de Casanare

Para el departamento de Casanare, se analizaron, entre otros documentos, el Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA), donde se manifiesta que:

(...) El 42 % del departamento (1.875.930 ha) cuenta con suelos sobreutilizados, mientras que otro 31 % (1.396.446 ha) están en subutilización; es decir, son suelos que no se aprovechan en su verdadera vocación o son, simplemente, territorios abandonados que se están perdiendo. (Gobernación del Casanare, 2020, p. 33)

Con base en lo anterior, los cálculos departamentales establecen que casi 2,6 millones de hectáreas se encuentran en conflicto; esto es, con una situación de explotación y deterioro, particularmente, la destrucción de la vegetación nativa, la tala de bosques para la siembra de pasto introducido y la pérdida de calidad del suelo. (p. 34)

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

Siguiendo otros cálculos, cerca de 1,8 millones de hectáreas en Casanare son consideradas baldías; de estas “cerca de 500.000 estaban en problemas de adjudicación por estar bajo la figura de cédulas reales (principalmente el área rural de Hato Corozal) y otras 400.000 por estar a menos de cinco kilómetros de un pozo petrolero o de su área de influencia directa” (Rivera, 2018). A lo anterior, hay que sumar la circunstancia de los traumatismos generados por el cambio del Incora al Incoder y luego a la ANT; pues, a pesar de los intentos por la titulación, no se pueden señalar como fructíferos.

Retornando al PDEA, se lograron establecer al menos 420 problemáticas o brechas relacionadas con las deficiencias encontradas en cada municipio con relación a la tierra y a los procesos productivos. Con el propósito de agruparlas, se eligieron 24 problemas, dentro de los que destaca, para el objeto del presente árbol de problemas, “la dificultad en los trámites legales pertinentes al sector rural, como el caso de titulación de tierras, permisos ambientales, sanitarios, de transformación y de comercialización”. (Gobernación del Casanare, 2020, pp. 238-240). Lo anterior aunado a la falta de vías de comunicación y, por consiguiente, la no estructuración de un mercado regional y la escasa vinculación con el mercado nacional. De otra parte, al igual que en los otros departamentos de la Orinoquia, se observa la predominancia del latifundio en la tenencia de la tierra, así como una lenta estructuración de los procesos territoriales a causa, entre otros factores, de los conflictos sociales y la problemática del desplazamiento forzado. (Rivera, 2018)

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

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

Asimismo, uno de los mayores inconvenientes para el registro de los predios consiste en los altos costos de trámites registrales-notariales y la baja presencia institucional relacionada con la seguridad jurídica de la tierra. Al respecto, Duica (2017) menciona:

[...] El primer asunto es el desconocimiento de la población sobre los trámites de formalización ligados a los costos que implican. Los costos inician a partir del transporte desde el área rural para llegar a las cabeceras municipales y departamentales donde se pueden adelantar estos procesos y se prolongan por los trámites que se deben adelantar ante las diferentes entidades. Además de procesos de formalización ante la autoridad de tierras, los jueces, las notarías y las oficinas registro e instrumentos públicos no se pueden culminar en una sola jornada. Es decir, los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización. Ligado a esto, los costos asociados a estos trámites son altos para la población que vive en las zonas rurales y que perciben su sustento de actividades del campo. Para las personas que tienen pequeña y mediana propiedad representa una razón adicional para la falta de interés. (Duica, 2017, citado por UPRA, 2020a)

4.2.2.3 Hallazgos para el departamento de Arauca

El departamento de Arauca posee una extensión de 23.818 km² distribuidos en siete municipios. El territorio cuenta, además, con 387.241 hectáreas 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 3459 hectáreas por año; esto es, alrededor de 0,9 % de la cobertura de bosque natural. Es más visible en los municipios de Arauquita, Saravena y Tame (Asamblea departamental de Arauca, 2020: 74-75). De igual forma, en el territorio departamental se han declarado ocho áreas protegidas: (i) Distrito Nacional de Manejo Integrado Cinaruco, (ii) Parque Nacional el Cocuy, (iii) Cuenca alta del río Satocá, (iv) Cuenca del río Tame, y las Reservas de la sociedad civil (v) Bombay, (vi) El Horizonte, (vii) Los Clavellinos y (viii) Los Paragüitos, que constituyen un área total de 514.636 hectáreas y representan el 22 % del territorio departamental.

Al igual que en los otros departamentos de la región, Arauca presenta ciertas complicaciones en materia de formalización de la tierra. De hecho, en el PDD *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 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 en la mayor parte de municipios desactualizada (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, p. 146). Aunado a lo anterior, de acuerdo con el diagnóstico de la tenencia y propiedad de la tierra en la Orinoquia (Rey y 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.¹⁸

De nuevo, la información constituye un obstáculo en los procesos de formalización de la tierra (variable de gestión), toda vez que los posibles actores beneficiarios de estos 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 cuentan con los recursos financieros para apoyar tales acciones (variable institucional). En el caso específico de Arauca, el departamento en su conjunto ostenta índices de informalidad de 43,27 %, siendo el municipio de Fortul el que presenta más predios presuntamente informales con el 60,66 %. (Rey y Rodríguez, 2022)

Continuando con los aportes del diagnóstico elaborado por el MADR, el área de predios presuntamente informales es de 1.094.830 hectáreas 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 y Rodríguez, 2022)

Cabe agregar que, al igual que en 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. Asimismo, el sector industrial está limitado a empresas agroindustriales pequeñas que basan su actividad en la producción de cacao y plátano, y cuyo aporte al PIB departamental es del 2 %. (Universidad Nacional de Colombia, 2018)

4.2.2.4 Hallazgos para el departamento de Vichada

El departamento de Vichada presenta una característica diferencial con relación al Meta, Casanare y Arauca. No solo en términos administrativos, pues Vichada cuenta con solo cuatro municipios (Cumaribo, La Primavera, Puerto Carreño y Santa Rosalía), sino por los índices de presunta informalidad. Mientras los otros tres territorios ostentan rangos de presunta informalidad entre 25 %

¹⁸ 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. (Resolución 70 de 2011: Art. 105)

y 50 %, Vichada se ubica en el rango de 50 % a 75 %. Dicho de otro modo, de los 7929 predios del territorio (que equivalen a 8.538.906 hectáreas), 5300 (3.006.974 hectáreas) se encuentran en presunta informalidad (Rey y Rodríguez, 2022). Aunque, es oportuno destacar que la participación en la informalidad de los predios del Vichada es de solo el 5 % con respecto a la región en su conjunto.

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

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

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

Ahora bien, en el acápite de “Ordenamiento social de la propiedad rural”, contenido en el PDD *Trabajo para todo el Vichada (2020-2023)*, se sostiene que:

El 55 % del territorio del Vichada no tiene restricciones para la formalización de la tierra, lo que corresponde a más de cinco millones de hectáreas, área que es potencial a priorizar procesos de formalización. Asimismo, cerca del 21 % (2.112.550 ha) de estas áreas, son predios presuntamente baldíos.

A nivel de presencia institucional, para el OSP, es importante mencionar que el departamento no cuenta, en ninguno de sus municipios, con sede de Catastro. Puerto Carreño tiene una oficina de registro y una notaría. Tres de los cuatro municipios del departamento presentan índices de informalidad en la propiedad de la tierra entre 50 % y 75 %; y solo el municipio de La Primavera entre el 25 % y el 50 %. (Asamblea Departamental de Vichada, 2020, p. 152)

Lo anterior indica que Vichada es un territorio potencialmente apto para los procesos de formalización. No obstante, se presentan los mismos inconvenientes observados en los otros departamentos, particularmente, una debilidad en términos institucionales, operativos y de gestión que dificultan el normal desarrollo de la regularización; aunque, en el Vichada, a causa de su amplia extensión territorial (105.947 km²), son mucho más visibles y complejos.

Por otra parte, y con relación a la cobertura del territorio, el departamento cuenta con un área agropecuaria de 5.144.540 ha; esto es, el 51,3 % del área total departamental. Las zonas restantes están compuestas de bosques naturales (46,5 %), áreas en otros usos y coberturas de la tierra (2,2 %) y áreas no agropecuarias (Asamblea Departamental de Vichada, 2020, p. 143). En consonancia, debe resaltarse, siguiendo lo consignado en el PDD (2020, p. 144), que, en Vichada existe una

estructura agropecuaria organizada en torno a cultivos de subsistencia en pequeñas áreas; es decir, por una agricultura familiar, donde más del 80 % de lo producido se destina a autoconsumo.

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

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

Finalmente, otro factor entre las presuntas causas de informalidad de la tierra en la Orinoquia es la carencia de acciones coordinadas entre las distintas instituciones que intervienen en los procesos de regularización de la tierra rural. En tal sentido, existe un problema agudo relacionado entre las bases de catastro y registro por los siguientes factores (UPRA, 2020a, p. 148):

- a. Deficiencia en el intercambio y conectividad de la información
- b. Falta de unificación de la información
- c. Fallas en el mantenimiento de la información
- d. Problemas en el acceso a la información.

Además, deben considerarse problemas como el evidenciado en Vichada con relación a los procesos de formalización adelantados por las antiguas Incora e Incoder que no siguieron la ruta o que encontraron ciertas trabas con la ANT precisamente por el problema de desarticulación.

4.3 Árbol de objetivos de la región Orinoquia

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, Pacheco y Prieto, 2015, p. 75). Por tanto, el primer paso se basa en la transformación de una situación problemática en un propósito central. En segunda instancia, aquello que se identificaba como las causas que daban origen al problema, se modifican en medios que contribuyen a alcanzar el objetivo esencial.

En un tercer momento, los efectos o consecuencias que se derivaban del problema, son ahora fines que responden al objetivo central, generando escenarios deseados y posibles de alcanzar. Finalmente,

la cuarta etapa se configura a partir de la validación del árbol de medios y fines, en la que se analicen posibles fallas o inconsistencias en el planteamiento (es decir, en el árbol de problemas) y en la que, a criterio de los analistas, se reformulen o agreguen nuevos objetivos cuyo fin último es contribuir a solucionar la situación-problema.

Figura 36. Proceso para construir el árbol de objetivos



Fuente: elaboración propia.

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

a) Dimensión institucional: en este apartado se recogen todos aquellos elementos asociados a los recursos, los procedimientos y las herramientas con que cuentan las instituciones públicas (y en algunos casos privadas) para solucionar las problemáticas propias de la regularización en la tenencia de la tierra.

b) Dimensión articulación de actores: en consonancia con el factor anterior, esta dimensión responde a los procesos simbióticos necesarios por parte de diversas instituciones (públicas, privadas y sociales) en aras de la difusión de las estrategias de regularización que apunta a solucionar el problema del desconocimiento por parte de la población rural de dichos mecanismos.

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

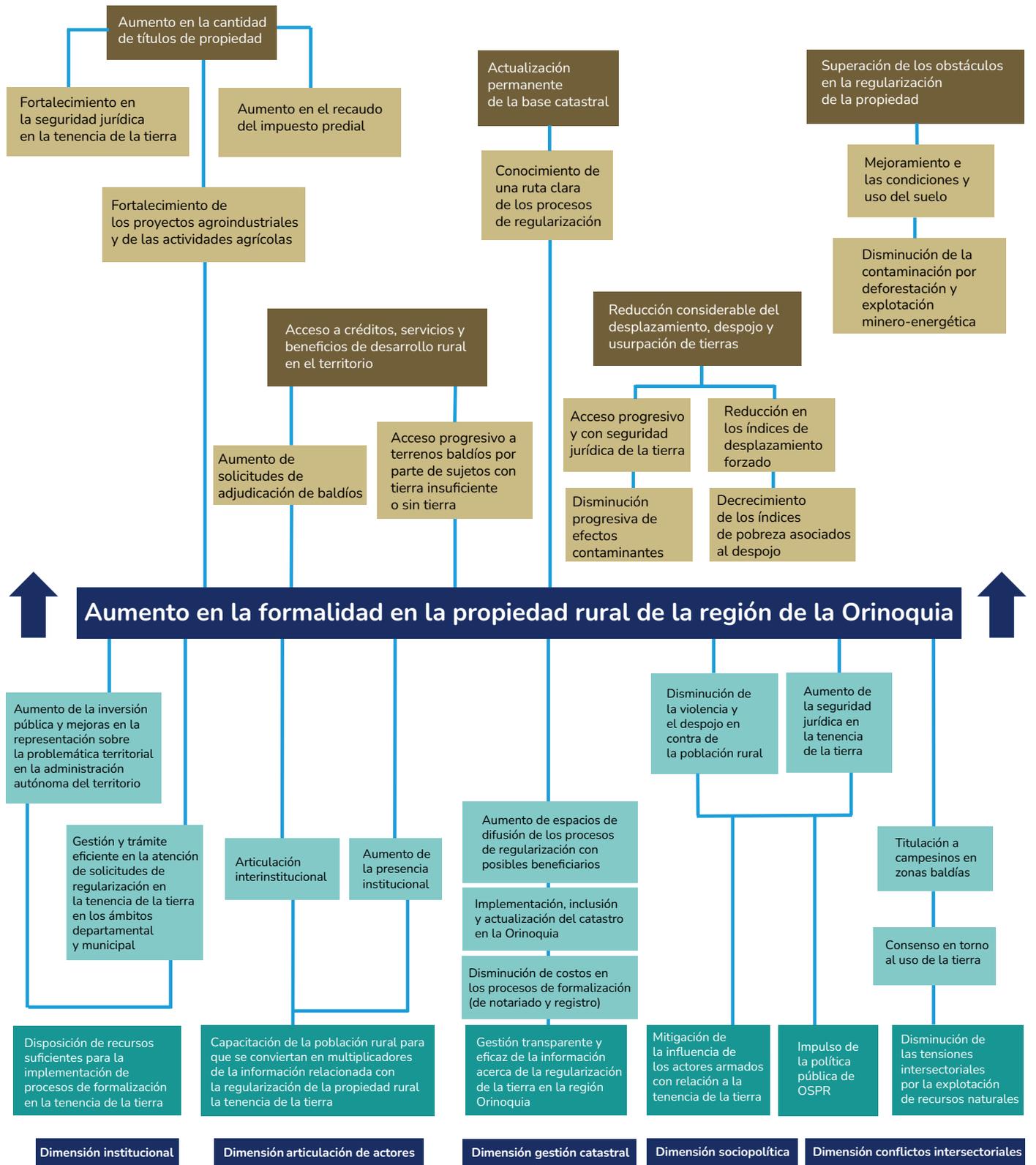
d) Dimensión sociopolítica: responde a las dinámicas de violencia y conflictividad que involucran a diversos actores armados en la perpetuación del desplazamiento, el despojo y la falsa titulación de predios. Esta variable es probablemente la más compleja de solucionar, pues depende de factores ajenos a la implementación de mecanismos institucionales de gestión; de ahí que se configure como una de las principales hipótesis (en el contexto de la Metodología de marco lógico) dentro del documento final.

e) Dimensión de conflictos intersectoriales: sobre esta dimensión, se analiza la presencia de tensiones entre diversos actores productivos y sus representaciones con relación al 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 a implementar, basadas en la oferta institucional disponible, así como en creación de mecanismos que se consideren idóneos para generar circunstancias deseadas y posibles de alcanzar.



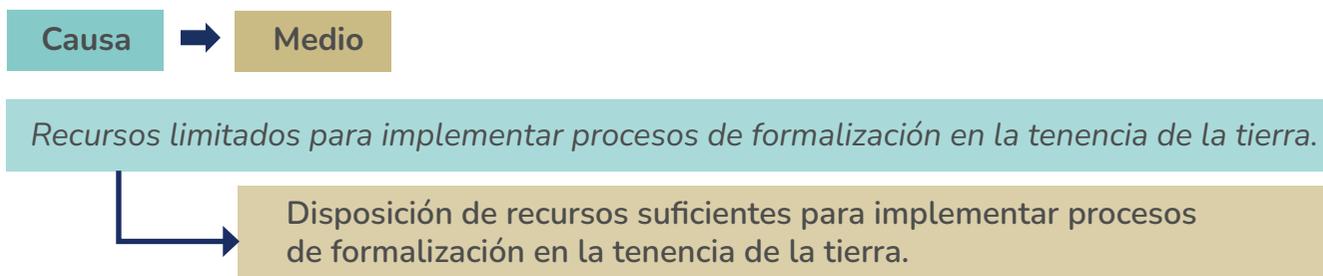
Figura 37. Árbol de objetivos para la región de la Orinoquia



Fuente: elaboración propia.

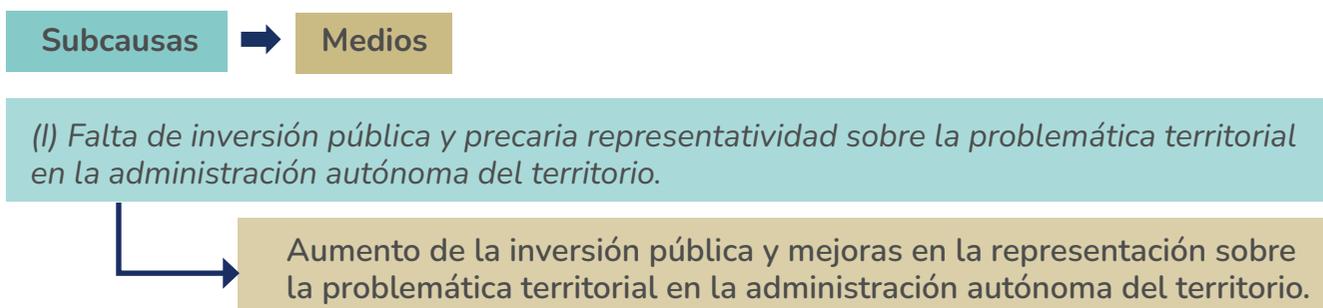
4.3.2 Transformación de problemáticas en estados positivos

4.3.2.1 Dimensión institucional: en búsqueda de los recursos



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

En este acápite, es oportuno mencionar un factor recogido en las jornadas de socialización del árbol de problemas.¹⁹ Un participante manifestó que, en algunas ocasiones, existe interés –por parte de los gobiernos locales y departamentales– para llevar a cabo los procesos de formalización e, incluso, se habló de la disposición de recursos económicos y técnicos; pero, existían trabas relacionadas con la voluntad política desde la administración nacional, elemento que debe considerarse en el análisis.



En directa relación con lo anterior, una estrategia identificada para solucionar parcialmente el problema de la regularización de la tierra pasa por aumentar la inversión pública en ayuda técnica y jurídica para apoyar los procesos de formalización y respaldar los canales de representación en la que diversos sectores rurales puedan llevar sus preocupaciones a la administración local (consejos comunales, oficina de tierras, entre otros mecanismos). Al respecto, es oportuno recordar que, de acuerdo con el *Diagnóstico preliminar de la tenencia y la propiedad de la tierra en la Orinoquia*, aproximadamente 110.518 predios, equivalentes a 9.448.437 ha en los departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada se encuentran en condición de presunta informalidad, lo que equivale a 46 % de la tierra. En

¹⁹ El espacio en mención fue el taller “*Perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible*”, desarrollado el día 22 de abril de 2022 en la ciudad de Yopal. Esta y las otras experiencias relativas a los departamentos de Meta, Arauca y Vichada estarán contempladas en la entrega final del documento.

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 eficientes en la atención de solicitudes de regularización en la tenencia de la tierra, en los ámbitos departamental y municipal.

Un elemento transversal 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, “los engorrosos trámites actúan como una suerte de desincentivo a la formalización” (Duica, 2017). En términos de costos, por ejemplo, las personas que habitan zonas rurales deben desplazarse a cabeceras municipales y departamentales, y no pueden concluir todos los requisitos en un mismo día; ya que deben dirigirse a diversas instituciones como juzgados, notarías, oficinas de registro e instrumentos públicos, entre otros. Con todo, una herramienta de mejoramiento debe apuntar a acercar la gestión a los territorios, pensando en estrategias como “notarias u oficinas de registros móviles” y en trámites con un diseño más eficiente.

Efecto

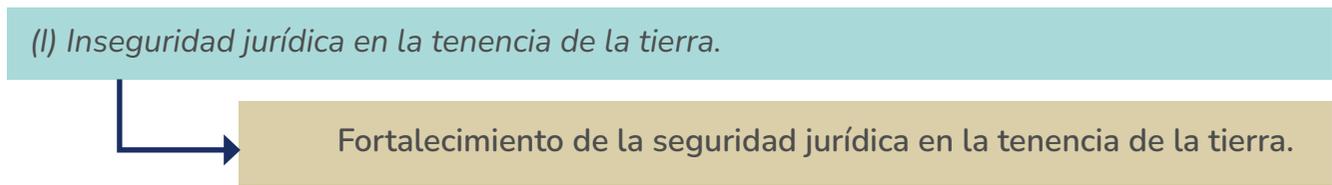


Fin

Ausencia o baja cantidad de títulos de propiedad.

Aumento en la cantidad de títulos de propiedad.

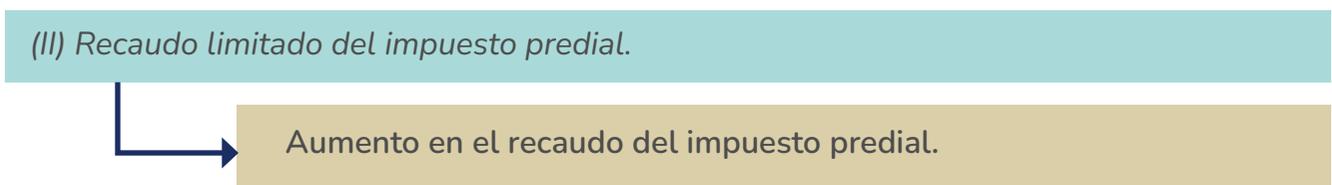
Un fin principal identificado en el proceso de formalización es, justamente, el aumento de la cantidad de títulos de propiedad. De acuerdo con el *Diagnóstico preliminar de la tenencia y la propiedad de la tierra en la Orinoquia*, los predios informales se distribuyen de la siguiente manera: Meta (61.522), Casanare (32.758), Arauca (10.938) y Vichada (5300) (Rey y Rodríguez, 2022). De este modo, un objetivo que debe perseguirse es la titulación de la mayor cantidad de predios tomando en consideración las características sociodemográficas y físicas del territorio, la presencia de grupos de especial protección constitucional así como los recursos municipales y departamentales destinados para tal fin. Sin duda, el aumento de la titulación es una condición integral que depende en buena medida de la implementación de recursos, las mejoras en la gestión de los trámites y el aumento en la inversión pública e internacional para solventar la formalización.



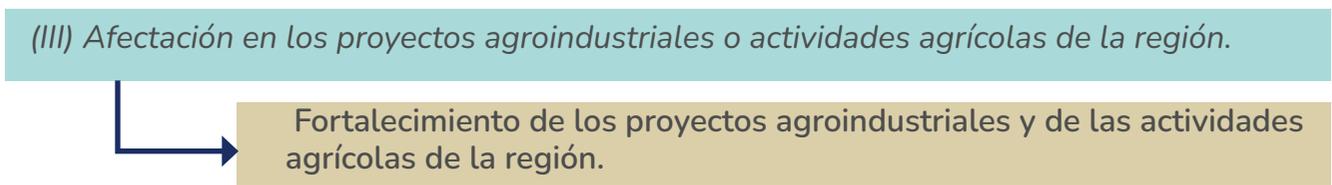
Siguiendo los lineamientos de la UPRA, se entiende por seguridad jurídica del derecho de propiedad:

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

Con base en esta definición, 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. En este engranaje es fundamental contar con los recursos y llevar la institucionalidad a pobladores que requieran adelantar las acciones de regularización.



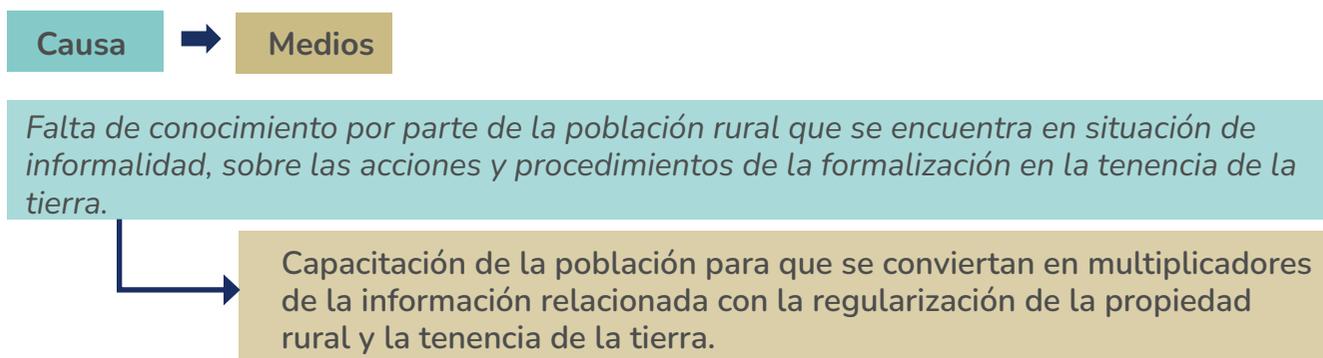
Una situación que se deriva de los altos índices de informalidad es el bajo recaudo del impuesto predial, lo que podría constituir una base para la reinversión en los territorios. Según información recogida por Revista Semana, con base en informes de la Consejería Presidencial para la Gestión y el Cumplimiento,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



Para cerrar la variable institucional, el conocimiento sobre los títulos de propiedad (aumento en la seguridad jurídica) puede traer consigo el mejoramiento de proyectos y actividades agrícolas en los territorios. En efecto, participantes del taller en Yopal mencionaron que algunos campesinos se han

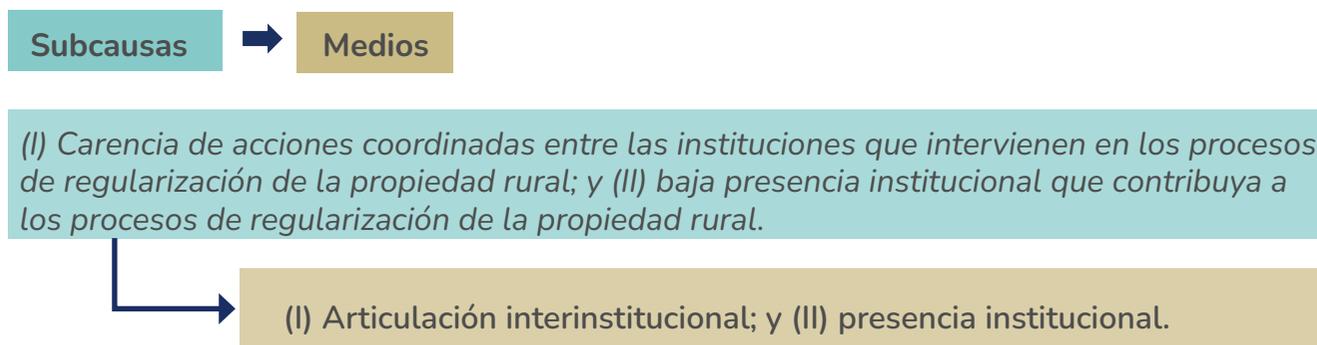
visto afectados al no contar con un título de propiedad sobre la tierra, pues no pudieron establecer negocios con empresarios, quienes exigen ciertas condiciones legales.²⁰ De todo ello, se deriva que la titulación contribuye también al fortalecimiento de proyectos productivos en el campo que beneficiaría a productores, propietarios y otros sectores involucrados.

4.3.2.2 Dimensión articulación de actores: acciones coordinadas en el territorio



Una problemática entre las principales en relación con la tenencia de la tierra deriva en que los primeros explotadores de baldíos tomaban ocupación de grandes extensiones de terreno que posteriormente comenzaban a segregar en ventas, cesiones o donaciones parciales con habitantes rurales y trabajadores agrarios; estas negociaciones comúnmente se realizaban a través de documento privado de cartaventa en los que se vendía a “cuerpo cierto” determinada extensión de tierra, lo que popularmente se conocía como “vender al ojo”, práctica que aún hoy persiste en las negociaciones de compraventa en la zona rural. Un comentario realizado en el taller en Yopal, Casanare, aludió a las cadenas de ventas que se hicieron cuando “la palabra tenía peso (o valor)”, lo que conlleva a la persistencia de las situaciones de informalidad en la zona rural.

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



²⁰ Una situación que ejemplifica este fenómeno se relaciona con los cultivos agroindustriales como el de la palma africana, cuyo fruto y dividendo se obtiene a largo plazo (luego de varios años de cosecha), circunstancia que hace que los empresarios busquen predios con pleno derecho de dominio.

Respecto a las problemáticas asociadas con las instituciones, la información de carácter primario recolectada durante el taller desarrollado en Yopal, Casanare, apunta como fuente generadora de problemáticas en el departamento, a la falta de gestión y 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 Casanare a ser un “territorio de propietarios”.

En línea a lo anterior, la información secundaria recabada para los departamentos de Arauca, Meta y Vichada también muestra una baja productividad en los índices de adjudicación de terrenos baldíos; lo que conlleva una desconfianza y desacreditación institucional que se traduce en baja cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos. Por otro lado, en relación con la presencia institucional, en el mismo taller desarrollado en Yopal, se destaca la inexistencia de una oficina de la ANT en Casanare, que permita la existencia de un acercamiento institucional con la comunidad.

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



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



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

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



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



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

Según el informe titulado *Acumulación irregular de predios baldíos en la Altiplanura Colombiana*:

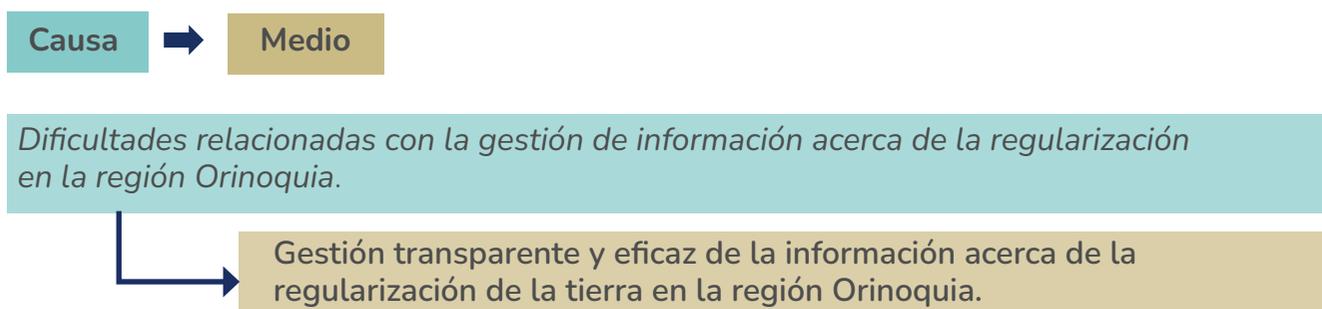
Así, la complejidad de las herramientas jurídicas que algunos particulares no campesinos han aplicado para evadir o incumplir los requisitos y restricciones legales que pesan sobre los baldíos, como, por ejemplo, el

exceso de UAF 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)

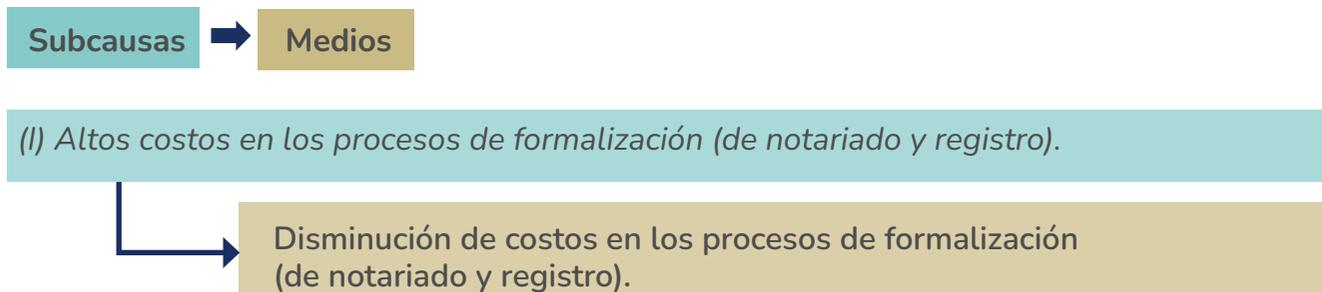
Con base en lo anterior, se vislumbra que la privatización intensiva de baldíos en la región es una práctica encaminada a acaparar grandes extensiones de terreno; situación que deja en evidente desventaja a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente para realizar explotación económica de acuerdo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

Por otro lado, la ausencia de solicitudes de procesos de formalización fue un tema comentado por un participante de la jornada desarrollada en Yopal. En esa oportunidad, se hizo especial énfasis a las solicitudes de adjudicación de baldíos que se han presentado y que aún hoy continúan sin respuesta, por lo que se evidencia la desconfianza e incredulidad en los procesos administrativos de adjudicación de baldíos adelantados por la autoridad de tierras de la nación, además de esto se evidencia que este proceso ha perdido el auge del que gozó durante los años de gestión del Incora y, aunque la adjudicación de baldíos no es el único medio para regularizar la propiedad rural, sí se evidencia que es el proceso en el que la comunidad deleva mayor interés.

4.3.2.3 Dimensión de gestión: la información como herramienta de transformación



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 en sus comunidades. Sin embargo, es necesario que la oferta institucional se presente de manera clara para evitar reprocesos o desincentivos.



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 diez campesinos tienen el título de su propiedad, lo cual limita el desarrollo económico del campo”. (Finagro, 2022)

Aunque, se puede ver que, desde el Gobierno, se ha detectado este problema y, por ende, se han impulsado iniciativas de crédito para personas que están buscando realizar estos procesos de formalización ya que, desde Finagro, se creó una nueva línea de préstamo para formalizar pequeños y medianos productores. Esta decisión se tomó mediante la Resolución 10 de 2017 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Finagro, 2022). Además, para solucionar este problema, se pueden generar convenios de notariado y registro, tanto para facilitar los procesos para las personas, como para focalizar de manera más eficiente el escaso recurso que se tiene.

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

Implementación, inclusión y actualización del catastro en la Orinoquia.

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

- (i) la persistencia de problemas de coordinación y articulación interinstitucional, así como el limitado espacio para generar capacidades institucionales e involucrar a otros actores
- (ii) la falta de insumos adecuados y oportunos para iniciar el levantamiento predial;
- (iii) el bajo nivel de apropiación del catastro multipropósito para usos más allá del fiscal;
- (iv) la falta de recursos financieros suficientes para emprender la realización de estrategias de actualización sostenible; y
- (v) la ausencia de mecanismos para lograr un catastro multipropósito que pueda mantenerse actualizado y sea sostenible. (CONPES 3958. 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. Los predios rurales inscritos catastralmente por departamento en la región se distribuyen así: Arauca: 25.277 predios; Casanare: 71.160; Meta: 136.407; y Vichada: 7929²¹. En consecuencia, esta situación puede dificultar conocer los datos precisos sobre la cantidad, áreas, propietarios y ubicación geográfica de los predios (UPRA, 2022).

Para entender esta desactualización debe considerarse la existencia de múltiples problemas; como la falta de consistencia catastral entre la información y su registro, la carencia de recursos para realizar trabajo en campo –lo que a su vez hace más difícil el levantamiento catastral–, las inconsistencias en los insumos registrados (CONPES 3958, 2019); y problemas asociados con situaciones de orden público, ya que no en pocas ocasiones las comisiones de catastro no han podido entrar a diferentes territorios por la presencia de grupos armados o minas antipersonas. Pero, ante los procesos

²¹ Es preciso indicar que si bien no se ha adelantado el proceso de formación catastral en los municipios de La Macarena, Meta, y Tame, Arauca, existe un inventario de predios en la base alfanumérica suministrada, especialmente con fines fiscales, que pueden dar cuenta de una caracterización predial en estos dos municipios.

de actualización que se están empezando a generar, en los últimos años y con la posibilidad de coordinar acciones entre las diferentes instituciones encargadas, se pueden mejorar los procesos de planificación, lo que permitiría destinar los recursos disponibles de manera más eficiente.

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

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

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

Además, como 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 esto, el CONPES 3958 de 2019 reconoce como necesaria la difusión de la información; y, por ello, también sostiene que se deben realizar socializaciones a entidades sectoriales para “dar a conocer los protocolos de uso de información y directrices que faciliten la adopción del estándar” (p. 53). Para ello, se propone que instituciones como el IGAC, con el apoyo del MinEducación, el DANE, instituciones de educación y el SENA diseñen una estrategia educativa para formar en procesos catastrales, en donde se incluya la socialización de la política de catastro (p. 50), aunando esfuerzos con la implementación del Catastro Multipropósito que contiene, entre 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; 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 a la población objetivo, en pro de mantener una función social y ecológica de la propiedad.

Efecto



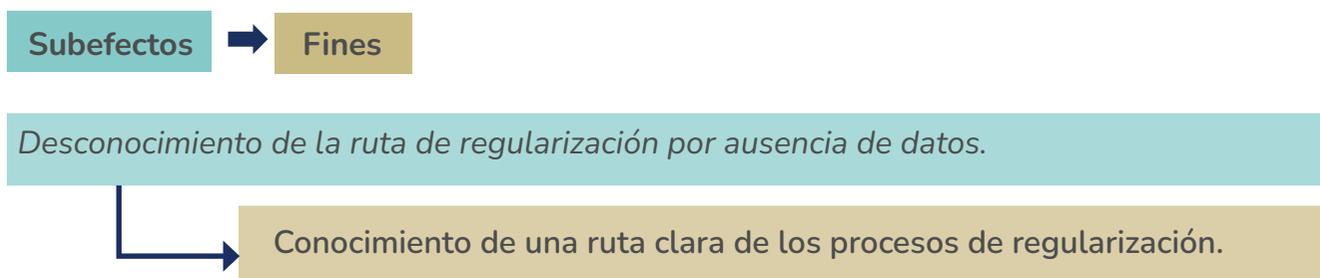
Fin

Persistencia en la desactualización del catastro.

Actualización permanente de la base catastral.

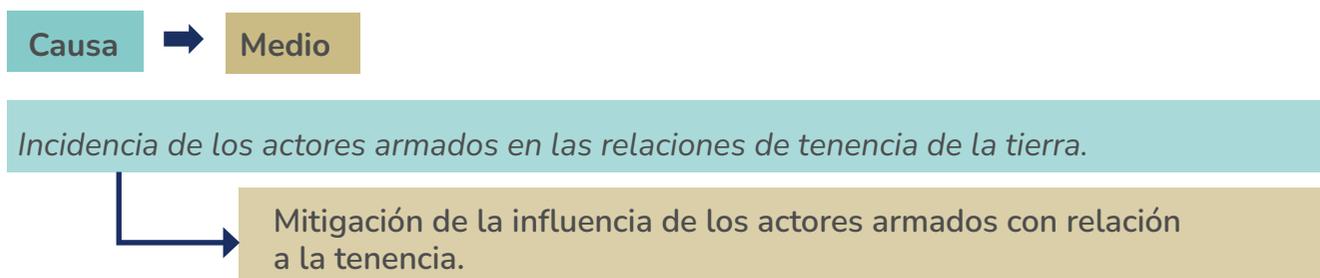
Ante la persistencia de una desactualización de la información catastral en el país, es necesario comprender que el valor de este proceso depende de factores propios del territorio, como la facilidad de acceso a este y el número de predios con los que cuenta; aun así, se impulsa una política pública desde el Gobierno Nacional que ha generado como meta realizar al 100 % la actualización del catastro, con la finalidad de tener toda la información pertinente para realizar los procesos de planeación territorial así como la promoción de los planes de desarrollo de acuerdo a las necesidades

de los territorios (Portafolio, 2020). De hecho, el CONPES 3958 de 2019 establece que el 60 % de los predios actualizados se dará en 2022; y se proyecta el 100 % para 2025.

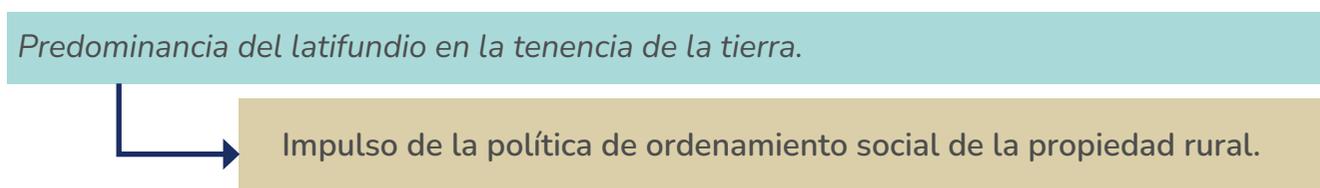


El CONPES 3641 explica que hay problemas en la formalización de la tierra en tanto existe “la falta de una cultura del registro por parte de los propietarios, la falta de coherencia y la débil aplicación de la legislación en la materia y una infraestructura institucional deficiente para administrar la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

4.3.2.4 Dimensión sociopolítica: conflicto y desplazamiento



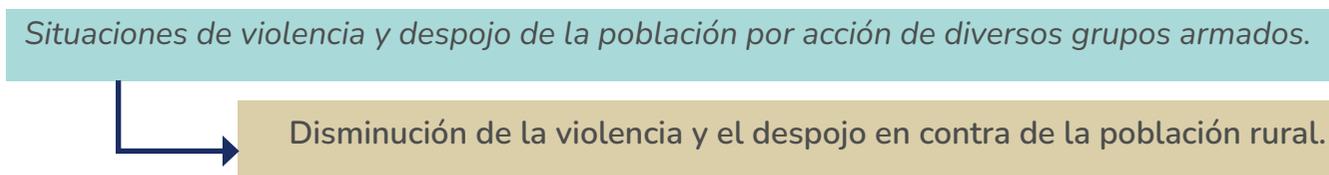
Como se mencionó en acápite anteriores, el contexto sociopolítico y de violencia que sacude a la región Orinoquia es una de las causas más complejas de resolver en la medida que incluye una gama variopinta de factores que superan las expectativas y estados deseados de los procesos de regularización.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



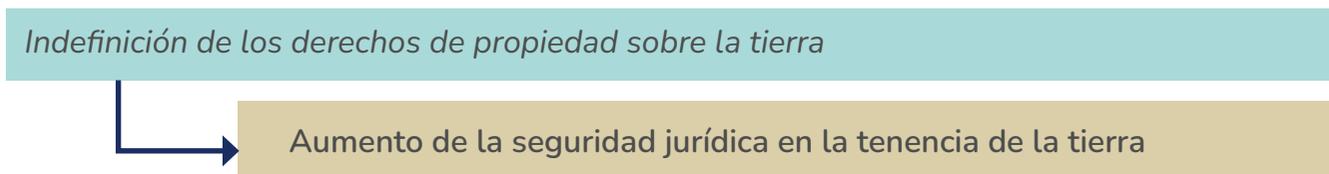
Según la Resolución 128 de 2017, el objetivo general de la política de OSPR en Colombia es direccionar la planificación y la gestión del ordenamiento productivo y social de la propiedad rural

en Colombia, en función de contribuir al uso eficiente del suelo y al desarrollo rural agropecuario y sus objetivos específicos son: (I) mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, (II) fortalecer el mercado de tierras en Colombia, (III) contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, (IV) promover el desarrollo de sistemas productivos, (V) mejorar el potencial productivo de los territorios rurales y (VI) fortalecer los mercados agropecuarios (VII) gestionar el conflicto de los usos de la tierra rural.

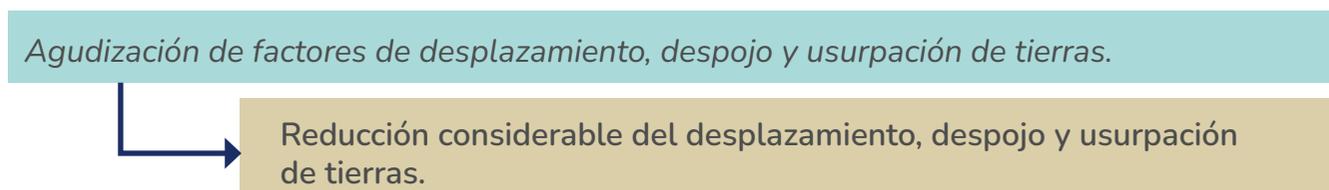
Con la implementación de la política pública de OSPR, sus objetivos específicos serán los pilares generadores de cerrar las desigualdades en materia de tenencia de la tierra; se destaca, como objetivo primordial, la contribución en la reducción de la inequidad de la distribución de las tierras rurales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



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, ha beneficiado históricamente a algunos grupos económicos) hacen que la gestión se estanque y no pueda llevarse a feliz término la entrega y legalización de la tierra. De esta manera, la disminución de la violencia y las circunstancias de despojo es una condición *sine qua non* para que la regularización se lleve a cabo de manera efectiva.



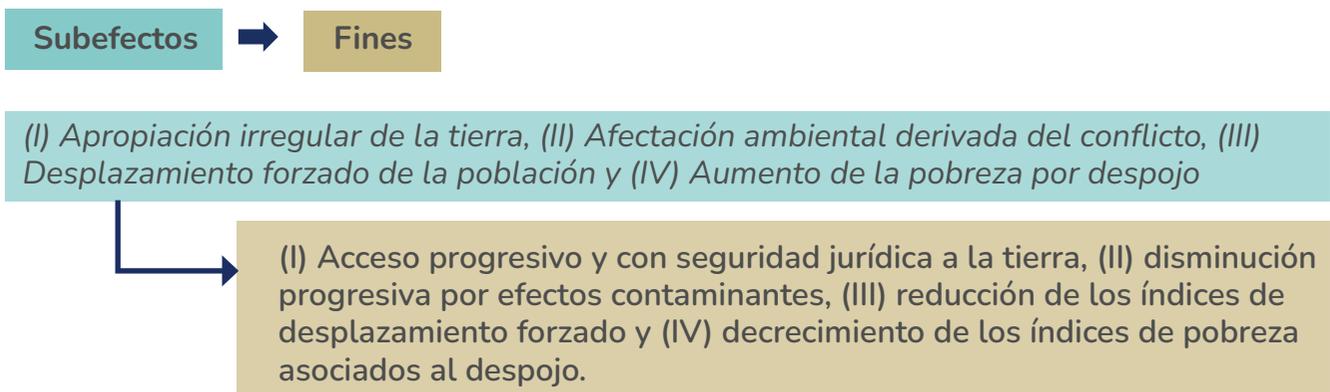
La implementación de la política pública de OSPR traerá consigo la ejecución del Catastro Multipropósito²² que permita la administración eficiente del territorio obteniendo información catastral actualizada que permita brindar confianza y fortalecer la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.



²² El CONPES 3859 define el Catastro y el efecto del enfoque multipropósito en ese instrumento:

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

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



El Art. 64 de la *Constitución del 91* predica que:

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

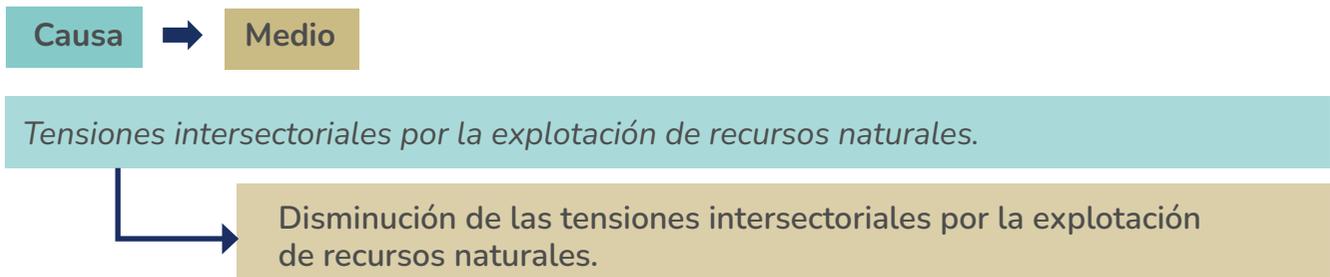
Del texto constitucional se extrae no solo que es deber del Estado garantizar el acceso progresivo sino, también, que es derecho del trabajador agrario acceder a la propiedad rural que lleve a elevar su calidad de vida; al hablar de acceso a la **propiedad** rural, indiscutiblemente, se hace en el marco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

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

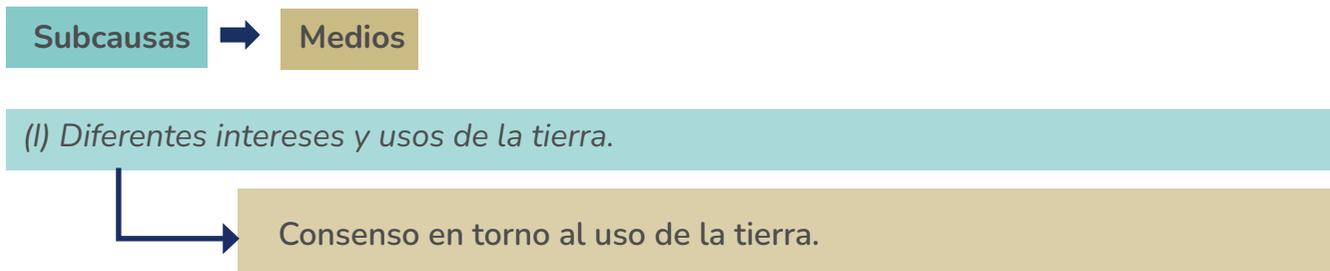
Que la disminución de efectos contaminantes se realizará de manera progresiva, para lo cual el Proyecto Biocarbono *Paisajes sostenibles bajos en carbono* lidera diferentes iniciativas promovidas por el MADR: (I) Mesas departamentales de cambio climático, (II) mesa de ganadería sostenible, (III) mesas departamentales de ciencia tecnología e innovación agropecuaria y (IV) mesa forestal departamental; con 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 subefectos propios del adecuado diseño e implementación de políticas públicas que favorezcan y refuercen la presencia estatal e institucional en los departamentos; presencia acompañada de programas y proyectos que beneficien situaciones puntuales en cada comunidad, pues, depende factores exógenos a la implementación de la regularización de la propiedad rural.

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



Una de las problemáticas más agudas observadas en la región de la Orinoquia se relaciona con las tensiones que se producen por y a propósito del territorio; particularmente, por el acceso a los recursos naturales. De esta manera, basado en múltiples representaciones, diversos sectores se disputan la tenencia y el control de la tierra; hecho que ha generado disputas. Por ello, las instituciones del Estado colombiano deben mediar para la protección de los derechos fundamentales de las personas que habitan las zonas rurales y un mecanismo para cumplir con ese objetivo es justamente la formalización de la tierra.



La primera subcausa de este problema son los diferentes intereses y usos de la tierra que se pueden encontrar; 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 % se están cultivando adecuadamente. El resto se usa para actividades como la ganadería”. (Polanco, 2019)

Además, los intereses de explotación también están en la agroindustria y en la minería; por lo que se generan conflictos alrededor de cómo dar uso a la tierra; la cual, por su vocación, es de carácter agrícola. Ante esto, es necesario promover precisamente procesos de producción agrícola, en donde el campesino que participe en la ruta de regularización de su tierra sea un actor principal al cual 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. Con las modificaciones que se han dado sobre normas como la Ley 160: “si sobre los baldíos hay potencial minero-energético, estos no serán destinados para comunidades sino para exploración y explotación minera” (Verdad Abierta, 2017) generando, con esto, beneficios para empresas explotadoras por encima de pequeños y medianos productores agrícolas. Ante esta situación, es necesario avanzar en procesos que realmente beneficien la regularización de pequeños propietarios; lo que es posible 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.

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

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 Orinoquia (Rincón, 2018). Pero, desde un trabajo intersectorial se pueden mejorar las condiciones y el uso del suelo; un ejemplo de esto es el “Pacto Orinoquia sostenible”, en el cual 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 mineroenergética).



Disminución de la contaminación por deforestación y explotación mineroenergética.

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

4.4 Matriz de marco lógico

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

El primer eje (lógica vertical) se construye de abajo hacia arriba considerando cuatro elementos: actividades, componentes (o resultados), propósito y fin. De esta manera, con base en las situaciones encontradas (tanto problemas como soluciones), se 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 alcanzar el propósito. Finalmente, si se logra el objetivo del proyecto, se contribuirá de manera asertiva al logro del fin que es mucho más amplio e integrativo.



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

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

Al igual que en la estructura anterior, es oportuno realizar una breve descripción de cada componente y de lo que se espera en los cuadros que entrecruzan los ejes. En primera medida, la **lógica de intervención** contiene las descripciones y los 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, Pacheco y Prieto, 2015, p. 25); de ahí que este componente sea fundamental para determinar los cambios que puedan atribuirse al proyecto.

Los **medios de verificación** responden a las fuentes de dónde se puede extraer la información a propósito de los indicadores. En este punto, es necesario resaltar dos elementos: por una parte, que la información puede existir o se puede recoger o construir (de ahí que se planteen estudios específicos necesarios para el proyecto) y, por otra, que no toda la información tiene que ser estadística. Por último, las **hipótesis (o supuestos)** se relacionan con los riesgos (institucionales, sociales, económicos, políticos, medioambientales, climatológicos, entre otros) que tiene el proyecto y que se escapan al control de los consultores o ejecutores del mismo. De hecho, los riesgos se definen como aquello que está más allá del control directo de quienes lideran el proyecto y debe ser cumplido para avanzar al siguiente nivel en la jerarquía de objetivos, es decir, tomando en consideración la secuencia abajo-arriba de actividades, resultados, propósito y fin (Ortegón, Pacheco y Prieto, 2015, p. 27). En resumen, la lógica horizontal se basa en el conjunto objetivo-indicadores-medios de verificación-supuestos, donde los indicadores permiten realizar un seguimiento del adecuado cumplimiento de los propósitos con base en datos objetivos que cumplan con dichos indicadores (medios de verificación) y que identifican y consideran posibles riesgos que se escapan al control de los líderes, financiadores, ejecutores o consultores del proyecto (hipótesis).

En la figura 38, se presenta un resumen de los principales resultados (componentes) de la MML y que se recogen dentro de las acciones a desarrollar en la formulación e implementación de la ETGRPR. Para observar la versión completa de la MML.

Figura 38. Resumen de la Matriz de marco lógico para la Orinoquia

Componentes (resultados esperados)



Fuente: Elaboración propia.

4.5 Acciones de la ETGRPR para la región de la Orinoquia

Figura 39. Etapas para implementar la ETGRPR



Etapa ejecución



Fuente: Elaboración propia.

El desarrollo de las actividades contempladas en el marco de la formulación e implementación de la ETGRPR se divide en dos momentos: por una parte, una etapa de alistamiento, donde las gobernaciones deben generar las condiciones necesarias *sine qua non* para el adecuado progreso de la estrategia; por otra parte, la etapa de ejecución recoge las acciones puntuales requeridas para una implementación idónea que asegure y consolide el mantenimiento de la ETGRPR en el largo plazo. La figura 39 muestra las dos etapas mencionadas.

4.5.1 Etapa de alistamiento

Tomando en consideración las necesidades observadas en la región de la Orinoquia y luego sistematizadas en la MML, esta etapa incluye las siguientes acciones que se describen acto seguido.

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

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

Un propósito fundamental de la Estrategia es encontrar la forma de socializar las rutas y demás información pertinente, relacionada con los procesos de formalización, tanto a las autoridades públicas como a la población en general. Por esa razón, en la etapa preliminar, debe estructurarse el portafolio de servicios de las oficinas de gestión de tierras en los municipios priorizados, cuyas funciones se ejecutarán en la etapa siguiente.

La idea es que las oficinas de tierras, entre otras cosas, puedan: a) asesorar a las alcaldías para la implementación de la ETGRPR; b) guiar a la población rural en los temas relacionados con la regularización de la propiedad rural; c) acompañar la titulación que realizará la ANT en la adjudicación de predios; d) servir de enlace entre la población y la oferta institucional de tierras en el ámbito nacional; e) facilitar y coordinar la llegada de los operadores catastrales; f) identificar y mediar en posibles conflictos sociales sobre la tenencia de la tierra; y g) contribuir a la planeación del uso del suelo rural. (UPRA, 2020a)

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

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

4.5.1.4 Priorización de los municipios a intervenir

Recogiendo lo anterior, las autoridades departamentales deberán establecer un inventario de los municipios en los que se están 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) municipios que dentro de su Plan de gobierno tengan previsto realizar actividades de formalización; b) municipios que cuenten con recursos económicos destinados a apoyar programas de formalización; c) municipios con mayores áreas sin restricciones legales; d) municipios que cuenten con presencia institucional de entidades relacionadas a la regularización; e) municipios con voluntad para realizar programas de formalización; f) municipios que presenten índice de informalidad entre el 50 % y 75 %; g) municipios que estén ubicados en la misma subregión que presente índices de informalidad entre el 50 % y 75 %; h) municipios que presentan mayores tiempos de desplazamiento hacia las ORIP; i) municipios que no cuenten con 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; pues, es claro que, por dichos motivos, no se podrá realizar la formalización en todo el departamento al mismo tiempo.

4.5.1.5 Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la operación del Catastro Multipropósito

Teniendo en cuenta el diagnóstico establecido en relación con el estado de la información catastral en la región, se deberá priorizar en la agenda pública territorial el desarrollo de convenios municipales o departamentales con el IGAC que, según la capacidad institucional territorial, deberán orientarse a:

Implementar convenios de asesoría para que los municipios, departamentos o algunos de los esquemas asociativos territoriales que establece la Ley 1454 de 2011, que permitan avanzar a la región en el proceso de habilitación como gestor catastral.

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

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

Así las cosas, bajo el marco de las nuevas políticas nacionales, planteadas mediante las bases y el articulado del PND 2018-2022 “Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”, junto con el CONPES 3958 de 2019, es necesario articular, por medio de convenios, con las entidades que facilitan información para la identificación física y jurídica de los predios, como lo es la Superintendencia de Notariado y Registro.

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 fundamental; es así como la construcción de acuerdos institucionales, conforme a la estructura de competencias señaladas en la Ley 1454 de

2011, debe garantizar la actualización de los instrumentos de planificación (POT, PBOT o EOT) de manera priorizada con el fin de gestionar convenios con el DNP o el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio.

Es así como el Departamento, a través de su Secretaría de Planeación, promoverá la actualización de los componentes rurales de los instrumentos de OT en sus municipios constitutivos, generando lineamientos a nivel departamental para incorporar insumos y mecanismos de regularización y distribución de la propiedad rural en los componentes rurales de los POT, POD y PDD.

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

Como ha podido advertirse, una clave y necesidad 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.

Dadas las competencias y las acciones requeridas para el proceso de regularización, se proponen la ANT, la SNR, el IGAC, las CAR, entre otras instituciones, lo cual también depende de las características de cada territorio o región, teniendo en cuenta que uno de los fines de esta articulación de actores en la etapa preliminar es la posibilidad de compartir información a fin de planificar la intervención.

En el marco de estas alianzas, se propone que la ANT proporcione a las autoridades locales (departamentos o municipios) el estado de los procesos, de acuerdo con las rutas de atención misional de la Agencia, en el marco del Decreto 2363 de 2015²³, a fin de poder contrastar la información con las solicitudes convirtiéndose en un valioso insumo para implementar la ETGRPR.

4.5.1.8 Proceso de planeación territorial interinstitucional

Dado el actual contexto frente a los diferentes intereses y visiones para el uso del territorio, al marco normativo actual se ha incorporado 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 disposición contemplada en la legislación colombiana, relacionada con la visión de uso y manejo, de acuerdo con la visión sectorial, en la mayoría de las ocasiones es intermediada por una medida que incide en los procedimientos de OSP, razón por la cual la información resulta determinante en el propósito de establecer áreas con buenas oportunidades para la regularización de la propiedad.

La articulación de la información de las diferentes instituciones que pueden incidir en el OSP (restricciones y condicionantes)²⁴ no solo se limita a los aspectos asociados a la regularización de la propiedad; existen otros aspectos que afectan las intervenciones como los marcos normativos asociados al uso, las condiciones de seguridad (protección a los equipos que realizan la intervención), sumadas a circunstancias geográficas que impidan el normal desarrollo en la implementación de la ETGRPR.

²³ 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.

²⁴ Una referencia para identificar las limitantes de carácter sectorial frente al OSP se enuncia en la Guía *Lineamientos sobre restricciones y condicionantes en la formulación de los POSPR. Proceso de Ordenamiento Social de la Propiedad*. (ANT, 2018)

De acuerdo con el contexto anterior, puede señalarse una infinidad de instituciones, privadas, públicas y mixtas, de carácter local, regional, nacional e internacional, que pueden suministrar información de carácter documental, estadístico y geográfico, sobre la cual se pueden desarrollar diferentes modelos, a fin de determinar aspectos y oportunidades para implementar 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 ponen en marcha una serie de acciones concretas que se relacionan directamente con el momento de planeación, estas son:

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

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

Así pues, estos procesos formativos contarán con tres grandes líneas: a) formas de acceso y formalización de la tierra e instrumentos de regularización de la propiedad rural; b) derechos y deberes de los propietarios y tenedores de la tierra; y c) oferta institucional, lugares a donde acceder, así como restricciones y condiciones al uso y la regularización de la propiedad. Un propósito fundamental será transformar la cultura del “no registro” compartiendo los beneficios de la formalización por medio de campañas publicitarias en distintos medios de comunicación locales. En estos espacios se espera compartir los múltiples beneficios de la formalización; entre otros, el acceso a proyectos productivos, créditos bancarios, seguridad jurídica y desarrollo rural.

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

Entre los factores principales que el departamento deberá tener en cuenta al momento de trazar la ruta de trabajo para implementar la ETGRPR es garantizar los recursos económicos para el adecuado desarrollo de las actividades planteadas en el presente documento. Asegurando el apoyo financiero, se podrán desarrollar las actividades tendientes a lograr la meta de regularización de la propiedad rural que el departamento trace en su PDD, lo cual estará directamente ligado a las alianzas y convenios que entre las instituciones involucradas en los procesos de regularización de la propiedad se realicen a efectos de lograr la colaboración armónica entre entes para garantizar el recurso humano que ejecute las actividades formuladas en la ETGRPR.

Una vez incluida la implementación de la ETGRPR en el PDD y se fije una meta para la regularización de la propiedad rural, se podrá gestionar la cooperación internacional en materia de recursos económicos y capital humano que sean necesarios.

4.5.2.3 Promoción de la gestión catastral en los departamentos y municipios

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

Para esta implementación es importante que se realice un ejercicio por parte del ente territorial y el gestor catastral de priorización de los municipios de interés que le permita programar, en mediano o largo plazos, el inicio al proceso de formación o actualización catastral que se encuentre acorde con los municipios en donde se decida implementar la estrategia de formalización y, así, poder cumplir con la meta del PND 2018-2022 de tener actualizado el catastro al 100 % al año 2025.

Ahora bien, para la atención por demanda, tal como se mencionó en la fase preliminar, la información resultante del análisis puntual de predios puede contribuir a la actualización de la información catastral teniendo en cuenta que el análisis técnico y jurídico que se realice para el proceso de formalización en el marco de la política de interoperabilidad de la información catastral.

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

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

4.5.2.5 Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial

En el marco de fomentar la participación de las comunidades de las veredas priorizadas en relación con los procesos de regularización de la tierra, se propone recolectar información comunitaria con el 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.

Así, 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 haciendo, así, posible el trazado de una posible ruta de intervención.

Así las cosas, se deberán gestionar desde la oficina de tierras ejercicios donde líderes y comunidades de base, funcionarios del Estado o los demás actores interesados expresan su propio conocimiento del territorio; y, con ayuda de la información geográfica con que se cuente, se puedan generar productos que den cuenta de la realidad actual territorial.

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

La oficina de gestión de tierras será la encargada de asesorar a las alcaldías de municipios priorizados para lograr la efectiva implementación de la ETGRPR; aunada a las metas trazadas por el municipio,

en alianza con el departamento, servirá como enlace entre la comunidad y las instituciones; además, facilitará la resolución de inquietudes y eventuales conflictividades sobre la tenencia de la tierra. La creación de la oficina dependerá de las condiciones dadas en cada territorio; por ejemplo, número de casos, recursos destinados, número de municipios priorizados, entre otras circunstancias.

El CONPES 4007 de 2020,²⁵ ha señalado que “en lo referente a la mejora de los servicios al ciudadano, se cuenta con una serie de disposiciones vigentes que instan a las entidades públicas a avanzar hacia la estandarización y optimización de los trámites”, por lo que, inicialmente, la oficina de gestión de tierras tendrá funciones puntuales enmarcadas en el desarrollo y la implementación de la ETGRPR; pero, este mismo CONPES ha contemplado que:

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

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.

²⁵ Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio.



4.5.3 Resumen esquemático de las actividades

Tabla 22. Resumen de las actividades con análisis de involucrados

Actividad	Plazo	Actores involucrados
La Gobernación establece reuniones de concertación con autoridades departamentales, locales y demás organizaciones relacionadas con los procesos de formalización de la tierra	Corto	Gobernación, alcaldías, IGAC, SNR, despachos judiciales, notarías
Formulación de un portafolio de servicios de las oficinas de tierras	Corto	Gobernación, alcaldías
Actualización de información relacionada con la informalidad de la tenencia de la tierra y diagnósticos similares	Corto - Mediano	Gobernación, UPRA, USAID
Priorización de los municipios a intervenir	Corto	Gobernación
Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la operación del catastro multipropósito	Mediano - Largo	Gobernación, alcaldías, IGAC
Mesas de trabajo conjuntas para gestionar convenios interadministrativos para la actualización de los instrumentos de planificación	Mediano - Largo	Gobernación, alcaldías, DNP, Ministerio de Vivienda y Territorio, Corporaciones autónomas
Gestión de las autoridades locales (gobernación y/o alcaldías) a fin de articular los actores vinculados con los procesos de regularización de la tenencia de la tierra rurales	Corto	Gobernación, alcaldías, ANT, SNR, IGAC, Corporaciones Autónomas
Proceso de planeación territorial interinstitucional	Mediano	Gobernación, alcaldías, ANT, IGAC, Corporaciones Autónomas
Proceso formativo para las comunidades en temas de acceso y formalización de la tierra en los territorios priorizados	Mediano	Gobernación, alcaldías, Consejos comunitarios
Acciones de articulación institucional para garantizar recursos económicos y humanos en la implementación de la ETGRPR	Mediano	Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC
Promoción de la gestión catastral en los departamentos y municipios	Mediano	Gobernaciones, DNP, IGAC
Campañas de difusión sobre la regularización de la propiedad rural en los municipios priorizados	Mediano	Gobernación, alcaldías, SNR, IGAC, DNP
Construcción de cartografías sociales veredales con enfoque predial	Corto - Mediano	Gobernaciones, alcaldías, oficinas de tierras
Creación de la oficina de gestión de tierras en municipios priorizados	Largo	Gobernación, alcaldías

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones



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

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

Así las cosas, las gobernaciones deberán adelantar las actividades correspondientes que permitan avanzar en los procesos de formación o

actualización catastral de sus municipios; ya sea en términos de habilitarse como gestor catastral o de gestionar recursos para la contratación de un gestor catastral que desarrolle la operación, dado el atraso que se tiene, en general, en todos los departamentos que conforman la Región de la Orinoquia que, en promedio, supera más de 15 años de desactualización catastral.

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

En esta línea de análisis, a pesar de que la informalidad en la tenencia de la tierra constituyó el problema central para comprender las dinámicas en la región de la Orinoquia, en las jornadas participativas, se identificaron algunos problemas particulares para cada departamento. Así, en Arauca se mencionó la falta de articulación institucional para la implementación de una ruta adecuada en los procesos de regularización; en Casanare se hizo una mención particular a las condiciones geográficas (piedemonte y llanura) como



explicación de la diferencia en las relaciones de tenencia; en Vichada, se realizó énfasis en las grandes extensiones de tierra y la falta de conectividad, hechos que dificultan las iniciativas de regularización; finalmente, en el Meta, se habló de los procesos de desactualización catastral y la presencia de un gestor entre las temáticas más complejas a resolver.

La ocupación de predios baldíos es un aspecto importante al abordar la tenencia de la tierra; por lo tanto, desde las bases institucionales se deberá analizar e identificar la posible ocupación de estos mediante 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 la región de la Orinoquia, con áreas representativas dentro de la frontera agrícola, resulta determinante orientar acciones para una producción sostenible y, en ese mismo sentido, gestionar las acciones necesarias para que, desde la ETGRPR, se pueda contribuir a un uso sostenible de los recursos naturales a partir de incentivos como asistencia técnica, créditos, programas y proyectos, que puedan así mismo favorecer tanto la reducción de gases efecto invernadero como la mitigación de la deforestación.

En línea a lo anterior, reconociendo las particularidades de cada departamento, una de las grandes restricciones la tiene el departamento del Vichada; pues, como se expuso en el acápite correspondiente, la mayor cantidad de territorios colectivos legalmente constituidos se encuentran en este departamento, por lo que, al ser una restricción para el OSPR, se recomienda, en la fase de implementación, seleccionar cuidadosamente las zonas a intervenir, pues, de esto dependerá, en gran medida, el éxito de la implementación de la ETGRPR en este departamento.

Tal y como se refiere en las actividades de ejecución, será de gran ayuda que los departamentos se habiliten como gestores catastrales, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley, pues, en gran medida, esto contribuirá a mantener actualizado el catastro, lo que generará mayor recaudo de impuestos, cultura de formalidad y, entre otras, una mejor planeación territorial. De la mano de la gestión catastral, la oficina de tierras será determinante en la implementación de la ETGRPR en cada departamento, pues, entre otras, una de sus funciones principales será la de identificar los procesos alternos de regularización de la propiedad rural que se deberán surtir a efectos de lograr la adecuada formalización de tierras. Estos podrán ser desde procedimientos en sede judicial, hasta registros de Escrituras o resoluciones en las ORIP de competencia en cada departamento; lo que, a largo plazo, influirá e impactará de manera positiva en las metas de formalización que, en su PDD, se tracen las administraciones departamentales.

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

El contexto descrito anteriormente se armoniza con las acciones promovidas por el proyecto Biocarbono que se encuentra en Colombia, particularmente, en la región de la Orinoquia; un área considerada relevante en la protección ambiental y la producción agropecuaria, donde lo que se busca es identificar y desarrollar alternativas que permitan contribuir con la mejora de las condiciones para la planificación y producción 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 OSP en las temáticas de regularización de la propiedad rural, desde la ETGRPR, aspecto central que incide en las condiciones de sostenibilidad de dichos sistemas agropecuarios.

En el marco de la implementación de la ETGRPR, las oficinas de tierras podrán contribuir a la resolución o prevención de los conflictos²⁶ asociados con la tenencia de la tierra.

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

En el contexto de la validación de la etapa de formulación de la ETGRPR y su posterior etapa de implementación, se debe promover un alto nivel de apropiación del instrumento por parte de los equipos técnicos de las gobernaciones de los departamentos de Meta, Arauca, Vichada y Casanare.

²⁶ Algunos de estos conflictos en la tenencia se relacionan con el uso y la ocupación de figuras de ordenamiento territorial que hacen presencia en la región de la Orinoquia.

Referencias bibliográficas



- Acto Legislativo 1 de 2016. (7 de julio de 2016). Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. <https://bit.ly/3PXApgn>
- Acuerdo 118 del 24 de marzo de 2020. Por medio del cual se modifica y adiciona el Acuerdo 058 del 16 de abril de 2019. ANT. <https://bit.ly/44SIVOG>
- Acuerdo 58 del 16 de abril de 2019. Por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables. ANT. <https://bit.ly/41sJQ53>
- Acuerdo 008 del 19 de octubre de 2016. Por el cual se adoptan las disposiciones establecidas en la Resolución número 041 de 1996 y el Acuerdo 014 de 1995, expedidas por la Junta Directiva del Incora y sus modificaciones o adiciones. ANT. <https://bit.ly/3O0XBVh>
- Acuerdo 132 del 14 de febrero de 2008. Por el cual se señala para cada región o zona, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, de que trata la Ley. Incoder. <https://bit.ly/3I0DEdA>
- ADR. (s.f.). Informe de Gestión 2020. Bogotá. <https://bit.ly/3wTOE62>
- Agrosavia. (2020). Impactos y posibles soluciones a la degradación de suelos en Colombia. <https://n9.cl/d5cg1>
- ANT. (2020). Informe de gestión de la Agencia Nacional de Tierras. Bogotá. (31 de diciembre de 2020). <https://bit.ly/3PKsaNK>
- ANT. Resolución 915 del 12 de febrero de 2020. Por la cual se expiden reglas para la ejecución del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en Zonas no Focalizadas y se adoptan otras disposiciones. <https://n9.cl/d9eq9>
- ANT. Resolución 12096 del 16 de agosto de 2019. por la cual se modifican, adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución número 740 de 2017. <https://n9.cl/8de93j>
- ANT. Resolución 7622 del 9 de junio de 2019. Por la cual se da apertura al trámite administrativo para los asuntos de formalización privada, en el marco del procedimiento único regulado por el Decreto Ley 902 del 2017. <https://n9.cl/y758nt>
- ANT. Resolución 3234 del 9 de julio de 2018. Por la cual se modifica o adiciona la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas. <https://n9.cl/o03bd>
- ANT. Resolución 108 del 20 de enero de 2018. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017. <https://n9.cl/mgj7i>
- ANT. Resolución 740 de 2017. Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones. (15 de junio de 2017).
- Asamblea Departamental de Arauca. (2020). Plan participativo de Desarrollo «Construyendo futuro». (2020-2023). Arauca.
- 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 del Meta. (2020). Plan de Desarrollo Económico y Social Departamental «Hagamos Grande al Meta». (2020-2023). Villavicencio.



- Asamblea Departamental de Vichada. (2020). Plan de desarrollo «Trabajo para todo el Vichada». (2020-2023).
- Banco Mundial. (2020). El Grupo Banco Mundial anuncia la ambiciosa meta de destinar el 35 % del financiamiento para respaldar la acción climática de los países. <https://n9.cl/zo6n6>
- Banco Mundial y DNP. (2012). *Desarrollo Bajo en Carbono en Colombia*. Washington DC: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento.
- Borda, S., Otalora, J., Quintero, V. y Rodríguez, J. (2022). *Estrategia territorial para la gestión de la regularización de la propiedad rural en la región de la Orinoquia*. Proyecto Biocarbono Orinoquia.
- Camacho. (2001). El enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. *Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: CIDEAL.
- CGR. (2019). Tercer informe de seguimiento sobre la ejecución de los recursos y cumplimiento del Posconflicto. <https://bit.ly/3apZdGB>
- Código Civil Colombiano. Ley 57 de 1887. Abril 15 de 1887. Congreso de la República de Colombia.
- Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Finagro). (2022). MinAgricultura impulsa crédito para gastos de formalización de tierras. <https://n9.cl/zrvt5>
- Comisión Nacional de Crédito Agropecuario (Finagro). Resolución 10 del 15 de noviembre 2017. Por la cual se adiciona una actividad financiable al artículo 2.º y se modifica el artículo 3.º de la Resolución 1 de 2016 de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. <https://n9.cl/pzmyfs>
- Constitución Política de Colombia. Arts. 7, 55, 63, 310 y 330. Julio 7 de 1991 (Colombia).
- Contraloría General de la República. (2012). Acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. <https://n9.cl/my78f>
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-073 de 2018 (MP. Cristina Pardo Schlesinger; julio 12 de 2018).
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-174 de 2017 (MP. María Victoria Calle Correa; marzo 22 de 2017).
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia T-488 de 2014 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio; julio 9 de 2014).

- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-644 de 2012 (MP. Adriana María Guillén Arango; agosto 23 de 2012).
- Corte Constitucional de Colombia Sentencia C-595 de 1995 (MP. Carlos Gaviria Díaz; diciembre 7 de 1995).
- DAFP. (s.f). Actividad 24: Plan de Acciones de Mejora. En: *Manual Único de Rendición de Cuentas (versión 2)*. <https://bit.ly/3zidPCr>
- DANE. (04 de febrero de 2020). Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015, «Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Estadística». Bogotá DC, Colombia.
- Decreto 148 de 2020. Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto número 1170 de 2015. 4 de febrero de 2020. <https://n9.cl/ptvf6>
- 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. 31 de octubre de 2019. <https://n9.cl/sg578>
- Decreto 902 de 2018. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. 29 de mayo de 2017. <https://bit.ly/3nXpvH8>
- Decreto 893 de 2017. Por el cual, se crean los PDET. Mayo 28 de 2017. DO N.º 50247.
- Decreto 2145 de 2017. Por el cual se adopta el Plan de Revisión, Evaluación y Seguimiento de los programas y leyes que favorecen a las mujeres rurales y se crea el Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan. 20 de diciembre de 2017. DO N.º 50453.
- Decreto 2096 de 2016. Por medio del cual, se modifica la estructura de la Agencia de Renovación del Territorio y se dictan otras disposiciones. Diciembre 22 de 2016. DO N.º 50095.
- Decreto 298 de 2016. Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Cambio Climático y se dictan otras disposiciones. Febrero 24 de 2016. DO N.º 49796.
- Decreto 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Bogotá DC, Colombia. 7 de diciembre de 2015. DO N.º 49719.
- Decreto 1077 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. 26 de mayo de 2015. DO N.º 49523.
- Decreto 1076 de 2015. Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. 26 de mayo de 2015. DO N.º 49523 (última actualización: 24/06/2021).
- Decreto 1071 de 2015. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. 26 de mayo de 2015. DO N.º 49523.
- Decreto 3402 de 2007. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones. Septiembre 7 de 2007. DO N.º 46744.
- Decreto 3600 de 2007. Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. Septiembre 20 de 2007. DO N.º 46757.
- Decreto 4002 de 2004. Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997. Noviembre 30 de 2004. DO N.º 45749.
- Decreto 1788 de 2004. Por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997. Junio 3 de 2004. DO N.º 45569.
- Decreto 2201 de 2003. Por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997. Agosto 5 de 2003. DO N.º 45270.
- Decreto 879 de 1998. Por el cual se reglamentan las disposiciones referentes al ordenamiento del territorio municipal y distrital y a los planes de ordenamiento territorial. Mayo 13 de 1998. DO N.º 43300.

Decreto 2651 de 1991. Por el cual se expiden normas transitorias para Descongestionar los Despachos Judiciales. Noviembre 25 de 1991. DO N.º 40177.

Decreto 1729 de 1989. Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1143 de 2009. Mayo 15 de 1989. DO N.º 47350.

Decreto 960 de 1970. Por el cual se expide el estatuto del Notariado. Junio 20 de 1970. <https://goo.su/AN31>

Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. 29 de mayo de 2017. DO N.º 50248.

Decreto Ley 2363 de 2015. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 2367 de 2015. Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 2369 de 2015. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural. Diciembre 7 de 2015. DO N.º 49719.

Decreto Ley 4145 de 2011. Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones. Noviembre 3 de 2011. DO N.º 48242.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2022). Cooperantes. Catastro Multipropósito. <https://n9.cl/jnzw>

DNP (2022, 31 de mayo). Implementación de acciones para el desarrollo bajo en carbono. [Documento CONPES 4088]. <https://n9.cl/5zseg>

DNP (2020, 26 de octubre). Estrategia para el fortalecimiento de la gobernanza en el sistema de administración del territorio. [Documento CONPES 4007]. <https://n9.cl/g3f8k7>

DNP (2019, 26 de marzo). Estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito. [Documento CONPES 3985]. DNP. <https://n9.cl/tqwme>

DNP. (2018). Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz. <https://bit.ly/3sYKbhA>

DNP. (2018. 29 de junio). Lineamientos para la articulación del plan marco de implementación del acuerdo final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial. [Documento CONPES 3932]. <https://n9.cl/fb6uo>

DNP. (2018, 23 de mayo). Política de adecuación de tierras 2018-2038. [Documento CONPES 3926]. <https://bit.ly/3lPHQRQ>

DNP. (2018, 26 de febrero). Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). [Documento CONPES 3917]. <https://bit.ly/3sYRC8l>

DNP. (2016, 13 de junio). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano [Documento CONPES 3859]. DNP. <https://n9.cl/eiqb>

DNP. (2016, 24 de octubre). Programa Nacional para la Formulación y actualización de Planes de Ordenamiento Territorial: POT Modernos. [Documento CONPES 3870]. <https://n9.cl/ivk5>

DNP. (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. [Informe detallado de la Misión para la transformación del campo. Tomo I]. <https://bit.ly/3PKsYSM>

DNP. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas SINERGIA. Bogotá, D.C., Colombia. <https://bit.ly/3POnLJp>

DNP. (2014). Misión para la Transformación del Campo. <https://bit.ly/3sZ3CGY>

DNP. (2013). Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo. <https://bit.ly/3wP4sYV>

DNP. (2012). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. SINERGIA. Bogotá, D.C., Colombia. <https://bit.ly/3wNa2LB>

DNP (2011, 14 de julio). Estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia. [Documento CONPES 3700]. DNP. <https://n9.cl/i53wol>

- DNP (2010, 15 de febrero). Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro. [Documento CONPES 3641]. DNP. <https://n9.cl/ep521>
- DNP. (s.f.). La calidad de las políticas públicas. <https://bit.ly/38LGCo1>
- DNP, MADR y UPRA. (2019). CONPES 3940. Delimitación de la zona de interés de desarrollo rural, económico y social en el municipio de Puerto López (Meta). <https://bit.ly/41roDIP>
- Duica, L. (2017). La informalidad de las relaciones sobre la tierra en Colombia: Por qué y a quién le sirve. *Contrapunto*. <https://n9.cl/zrvt5>
- Fajardo, D. (1998). Orinoquia: Colonización, frontera y estructura territorial. En: *Colombia Orinoco*, pp. 18-38. Bogotá: Fondo FEN Universidad Nacional de Colombia.
- FAO. (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia*. Bogotá: FAO.
- FAO. (2003). *Tenencia de la tierra y desarrollo rural*. Roma: FAO.
- García, A. (1967). *Reforma agraria y economía empresarial en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Gobernación del Casanare. (2020). Plan Departamental de Extensión Agropecuaria (PDEA). Yopal.
- Gómez, A. (2014). Llanos orientales: Colonización y conflictos interétnicos 1870-1970. *Universitas Humanística*, 29. <https://n9.cl/ss1ot>
- González, J., Etter, A., Sarmiento, A., Orrego, S., Ramírez, C., ..., Ordoñez, M. (2011). *Análisis de tendencias y patrones espaciales de deforestación en Colombia*. Bogotá D.C.: IDEAM.
- Guerrero y Noriega. (2015). Impuesto predial: Factores que afectan su recaudo. *Económicas CUC*, 36(1), 133-152.
- Ideam. (2016). *Inventario nacional y departamental de gases efecto invernadero*. Bogotá: PNUD.
- Ideam; MADS; UDCA. (2015). IDEAM, MADS, U.D.C.A. (2015). *Estudio nacional de la degradación de suelos por erosión en Colombia - 2015*. Bogotá DC.
- IGAC. Resolución 658 del 24 de mayo de 2022. Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas para la generación de cartografía temática oficial de los instrumentos de ordenamiento territorial. <https://n9.cl/dfgln>
- IGAC. Resolución 1149 del 19 de agosto de 2021. Por la cual se actualiza la reglamentación técnica de la formación, actualización, conservación y difusión catastral con enfoque multipropósito. <https://n9.cl/7obm9>
- IGAC. Resolución 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.
- IGAC. Resolución 471 del 14 de mayo de 2020. Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia. <https://n9.cl/ky3mr>
- IGAC. Resolución 509 del 1 de junio de 2020. Por la cual se modifica el parágrafo del artículo 1, el artículo 8 y los anexos 1 y 3 de la Resolución 388 del 13 de abril de 2020 "Por la cual se establecen las especificaciones técnicas para los productos de información generados por los procesos de formación y actualización catastral con enfoque multipropósito". <https://n9.cl/r14i5>
- IGAC. Resolución 529 del 5 de junio de 2020. Por medio de la cual se modifica la Resolución 471 de 2020. "Por medio de la cual se establecen las especificaciones técnicas mínimas que deben tener los productos de la cartografía básica oficial de Colombia". <https://n9.cl/mwqou>
- IGAC. Resolución 70 del 4 de febrero de 2011. Por la cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral. <https://bit.ly/42ttHgS>
- IGAC y SNR. Resolución conjunta 1101 y 11344 de diciembre 31 de 2020. Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área o linderos mediante escrituras aclaratorias. <https://n9.cl/a3sgp>
- Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora). Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996. Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales. <https://n9.cl/jusph>

- Incora. (1998). Resolución 020 del 29 de julio de 1998. Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 041 expedida por la Junta Directiva el 24 de septiembre de 1996. <https://bit.ly/3NWPQ2V>
- IPCC. (2018). Glosario. Grupo intergubernamental de expertos sobre cambio climático (IPCC). <https://bit.ly/442zjzS>
- Kasimbazi, E. (2017). *Land tenure and rights for improved land management and sustainable development*. Global Land Outlook.
- 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. Diciembre 22 de 2021. DO N.º 51896.
- Ley 1955 de 2019. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»”. (25 de mayo de 2019).
- Ley 1882 de 2018. Por la cual se adicionan, modifican y dictan disposiciones orientadas a fortalecer la contratación pública en Colombia, la ley de infraestructura y se dictan otras disposiciones. 15 de enero de 2018. DO N.º 50477.
- Ley 1931 de 2018. Por la cual se establecen directrices para la gestión del cambio climático. Julio 27 de 2018. DO N.º 50667. Ley 1682 de 2013. Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias. Noviembre 22 de 2013. DO N.º 48982.
- Ley 1844 de 2017. Por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo de París», adoptado el 12 de diciembre de 2015, en París, Francia. Julio 14 de 2017. DO N.º 50294.
- Ley 1819 de 2016. Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Diciembre 29 de 2016. DO N.º 50101.
- Ley 1753 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Junio 9 de 2015. DO N.º 49538.
- Ley 1728 de 2014. Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 2014. DO N.º 49216.
- Ley 1712 de 2014. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Marzo 6 de 2014. DO N.º 49084.
- Ley 1625 de 2013. Por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas. Abril 29 de 2013. DO N.º 48776.
- Ley 1581 de 2012. Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales. Octubre 17 de 2012. DO N.º 48587.
- Ley 1564 de 2012. Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones. Julio 12 de 2012. DO N.º 48489.
- Ley 1561 de 2012. Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones. Julio 11 de 2011. DO N.º 48488.
- Ley 1551 de 2012. Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Julio 6 de 2012. DO N.º 48483.
- Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Enero 18 de 2011. DO N.º 47956.
- Ley 1448 de 2011. Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Junio 10 de 2011. DO N.º 48096.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. Junio 29 de 2012. DO N.º 48115.
- Ley 1228 de 2008. Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones. Julio 16 de 2008. DO N.º 47052.

- Ley 614 de 2000. Por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los planes de ordenamiento territorial. 18 de septiembre de 2000. DO N.º 44168.
- Ley 629 de 2000. Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático». 27 de diciembre de 2000. DO N.º 44272.
- Ley 962 de 2005. Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos. Julio 8 de 2005. DO N.º 45963.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Julio 18 de 1997. DO N.º 43.091.
- Ley 373 de 1997. Por la cual se establece el programa para el uso eficiente y ahorro del agua. 6 de junio de 1997. <https://bit.ly/3Mgbj5G>
- Ley 357 de 1997. Por medio de la cual se aprueba la «Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas», suscrita en Ramsar, el 2 de febrero de 1971. 21 de enero de 1997. <https://bit.ly/3LOQVXT>
- 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. 28 de octubre de 1994. DO N.º 41575.
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. 3 de agosto de 1994. <https://bit.ly/3MgiZom>
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Julio 15 de 1994. DO N.º 41450.
- Ley 99 DE 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio 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. Diciembre 22 de 1993. DO N.º 41146.
- Ley 70 de 1993. Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política. 27 de agosto de 1993. <https://bit.ly/3HZzRxj>
- Machado, A. (2003). *De la estructura agraria al sistema agroindustrial*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MADR. Resolución 137 de mayo 6 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. <https://lc.cx/7lIDze>
- MADR. Resolución 382 de 20 de diciembre 20 de 2021. Por la 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. <https://n9.cl/9p6q0>
- MADR. (Abril de 2021). Informe de Seguimiento Plan de Acción Institucional, enero a marzo de 2021. Bogotá. <https://bit.ly/3GIWKcb>
- MADR. (2020). Informe de Seguimiento al Plan de Acción Institucional, enero a septiembre de 2020. Bogotá. <https://bit.ly/3wQA6FA>
- MADR. Resolución 091 del 24 de abril de 2020. Por la cual se adopta el Plan Nacional de Riego y Drenaje para la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria, formulado en cumplimiento de lo establecido en el Punto 1.3.1.2 del Acuerdo. <https://n9.cl/tulocp>
- MADR. Resolución 383 del 25 de noviembre de 2019. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales a cargo de la Agencia Nacional de Tierras. <https://n9.cl/9u6iy>
- MADR. Resolución 261 del 21 de junio de 2019. Por medio de la cual se define la frontera agrícola nacional y se adopta la metodología para la identificación general. <https://bit.ly/3pzE6ZK>

- MADR. Resolución número 261 del 21 de junio de 2018. Por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general. <https://n9.cl/5nteb>
- MADR. Resolución 98 del 22 de abril de 2015. Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/pujom>
- MADR. Resolución 147 del 29 de mayo de 2015. Por la cual se modifican las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013. <https://n9.cl/pujom>
- MADR. Resolución 1465 de julio 10 de 2013. por el cual se reglamentan los Capítulos X, XI y XII de la Ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la Nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/ujdk5>
- MADR. Resolución 346 del 7 de julio de 2013. Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/q3o44>
- MADR. Resolución 347 del 7 de julio de 2013. Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. <https://n9.cl/jl0pb>
- MADR. Resolución 181 del 21 de junio de 2013. Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/p1f7u>
- MADR. Resolución 452 del 23 de diciembre de 2010. Por la cual se crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora. <https://n9.cl/o3z3s>
- MADR. (1996). Decreto 1777 del 1 de octubre de 1996. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las Zonas de Reserva Campesina. <https://bit.ly/3Mdm16e>
- MADS. Resolución 0886 del 18 de mayo de 2018. Por lo cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión. <https://bit.ly/3VOLUYJ>
- MADS. Resolución 464 del 29 de diciembre de 2017. Por la cual se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina. Familiar y Comunitaria, y se dictan otras disposiciones. <https://bit.ly/2UQL3Bw>
- MADS. Resolución 629 del 11 de mayo de 2012. Por la cual se establecen los requisitos y el procedimiento para la sustracción de áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2.a de 1959 para programas de reforma agraria y desarrollo rural de que trata la Ley 160 de 1994, orientados a la economía campesina, y para la restitución jurídica y material de las tierras a las víctimas, en el marco de la Ley 1448 de 2011, para las áreas que pueden ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, según la reglamentación de su uso y funcionamiento. <https://n9.cl/g3t5h>
- MADS. Resolución 769 del 5 de agosto de 2002. Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos. <https://bit.ly/3O0WqoP>
- MADS. Resolución 293 del 1 de abril de 1998. Por la cual establecen términos de referencia para elaborar el plan de manejo ambiental de la sustracción de las zonas de reserva forestal de la Ley 2.a de 1959 y de las Áreas de Reserva Forestal. <https://bit.ly/42NC1rw>
- 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.).
- Naciones Unidas. (2018). *Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales*. <https://bit.ly/3M5pLKx>
- Neva, N. (2014). *Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras*. Bogotá: UPRA.
- 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.
- OECD. (2021). Policy strategies and challenges for climate change mitigation in the Agriculture, Forestry and Other Land Use. *Agriculture and Fisheries Papers*.

- Ordóñez, G., Centeno, J., Santander, D., Llanos, O., Sierra, M. y Remolina, J. (2018). La evaluación ejecutiva y la toma de decisiones de política pública: el caso de la E2+SGR en Colombia. *Revista Ópera*, N.º 22. <https://bit.ly/3PDYFNk>
- Organización Internacional de Normalización. (2016). *Sistemas de Manejo de Calidad. Requerimientos (ISO 9001)*. <https://bit.ly/3VOvZVv>
- Ortegón, E. Pacheco, J. y Prieto, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Polanco. (2019). Orinoquia, la despensa más grande y más desaprovechada de Colombia. *Semana Rural*. <https://n9.cl/bszffp>
- Red de Desarrollo Sostenible. (2018). Explotación petrolera en la Orinoquia debe contemplar medidas preventivas. <https://n9.cl/un4ha>
- Red Prensa Verde. (2021). Unen fuerzas por un modelo sostenible en la Orinoquia. <https://n9.cl/frre8i>
- Rey, F. y Rodríguez, F. (2022). *Diagnóstico sobre la tenencia y distribución de la propiedad de la tierra en la Orinoquia enfocado en la reducción de emisiones de carbono*. Bogotá: MinAgricultura.
- Rincón, V. (2018). Impactos del cambio en los usos del suelo sobre grupos funcionales de aves en la Orinoquia colombiana: propuesta de indicadores de vulnerabilidad basados en diversidad funcional. [Monografía de pregrado]. Bogotá. DC: Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá.
- Rivera, R. (07 de septiembre de 2018). Noticias & Contenidos. *La no titulación de tierras: una dura realidad en Casanare*: <https://n9.cl/b1lms>
- Rutas del conflicto. (2016). Vichada: tierra de hombres para hombres sin tierra. <https://n9.cl/smu1a>
- Sánchez, L. (2007). *Caracterización de los grupos humanos rurales de la cuenca hidrográfica del Orinoco en Colombia*. Bogotá: Instituto de investigación de recursos biológicos Alexander Von Humboldt.
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). (2016). Falsas tradiciones. [Documento interno].
- UN-HABITAT. (2008). *Secure land rights for all. United Nations Human Settlements Programme*. (UNHABITAT).
- Universidad Nacional de Colombia. (2018). Diagnóstico del departamento de Arauca. Universidad Nacional de Colombia, Sede Orinoquia.
- UNODC. (2013). Atlas de la caracterización regional de la problemática asociada a las drogas ilícitas en el departamento del Vichada. <https://n9.cl/mm5h3>
- UPME. Resolución 382 del 2 de noviembre de 2021. Por la cual se actualiza el factor de emisión del Sistema Interconectado Nacional del año 2020 para inventarios de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), y proyectos de mitigación de GEI. <https://n9.cl/8j7qt>
- UPRA. (2022). Talleres perspectivas y análisis de la regularización en la tenencia de la tierra para el desarrollo rural sostenible (departamentos de Meta, Casanare, Arauca y Vichada). UPRA y Biocarbono.
- UPRA. (2021). Propuesta metodológica para el análisis de la tenencia de la tierra a nivel nacional y regional. Bogotá: UPRA y MADR.
- UPRA. (2021a). Plan de Acción Institucional. Bogotá D.C., enero 2021: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.
- UPRA. (2020). Plan de Acción Institucional 2020. <https://bit.ly/3NytoJQ>
- 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. (2020c). Agendas sectoriales departamentales. <https://bit.ly/3sUTvTx>
- UPRA. (2019). Informalidad de la tenencia de la tierra. Bogotá: MADR.

- UPRA. (2019). Línea base de indicadores; cadena productiva cárnica bovina. Bogotá: MADR.
- UPRA. (2019). Presentaciones Gestión de información agropecuaria y planificación del desarrollo agropecuario Vichada. Bogotá D.C.
- UPRA. (2018). Gestión del territorio para usos agropecuarios. Bases para la formulación de política pública. <https://bit.ly/3wSpl5u>
- UPRA. (2018). Identificación general de la frontera agrícola en Colombia: escala 1:100.000. Bogotá: UPRA.
- UPRA. (2018). Plan de Ordenamiento Territorial Agropecuario. UPRA, Bogotá.
- UPRA. (2018). Seguimiento y evaluación del plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural. Propuesta de instrumento e indicadores de SyE de la POPSPR.
- UPRA. Resolución 128 de 2017. Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural. <https://bit.ly/3sZEBLT>
- UPRA. (2016). Guía de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Bogotá DC.
- UPRA. Resolución 112 del 28 de agosto de 2013. Por medio de la cual se definen los criterios y lineamientos para la selección de las Zonas de Formalización Masiva.
- Verdad Abierta. (2017). ¿A quién favorece el uso ampliado de baldíos propuesto por el gobierno nacional? <https://n9.cl/nyuo1>



