



Instituto
amazónico de
Investigaciones Científicas
SINCHI

Numero: 03
02.19

ORDENAMIENTO PRODUCTIVO Y SOCIAL DE LA
PROPIEDAD EN LA AMAZONIA:
Casos Caquetá y Guaviare estrategias y desarrollo

Documento SINCHI

ISSN: 2665-3451

Luz Marina Mantilla Cárdenas
Directora General

Marco Ehrlich
Subdirector Científico y Tecnológico

Diego Fernando Lizcano Bohórquez
Subdirector Administrativo y Financiero

AUTORES:
José Gabriel Jiménez Castelblanco
Consultor Instituto SINCHI

Citación sugerida

Jiménez C. J.G. 2019. *Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad en la Amazonia: Casos Caquetá y Guaviare. Estrategias y Desarrollo*. Instituto SINCHI. Bogotá D.C. Colombia.

© Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI 2019

No. 3 abril de 2019
Diseño y diagramación: Gilberto Aponte Celis

Reservados todos los derechos

Disponible en: Instituto SINCHI
<https://www.sinchi.org.co/documentos-de-debate-sinchi>

REVISIÓN Y EDICIÓN:

Jaime Alberto Barrera García
Investigador. Instituto SINCHI

Patricia Téllez Guio
Consultor Instituto SINCHI

Publicado en 2019 por el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Calle 20 No. 5 – 44. Bogotá D.C. Colombia.

El presente documento fue elaborado dentro del contexto del Proyecto “GEF- Conservación de Bosques y Sostenibilidad en el Corazón de la Amazonía. Componente 3 Programas sectoriales para la sostenibilidad y el manejo del paisaje, Subcomponente C: Estimulo de prácticas de manejo de la tierra y de otros recursos naturales que controlen los principales motores y causas de la deforestación y contribuyan a la restauración de las coberturas en áreas prioritarias identificadas, a la vez que mejoran los medios de vida de la población local”



El ambiente
es de todos

Minambiente

CONTENIDO

Introducción	3
1. MARCO DE REFERENCIA	4
1.1. Sentencia corte suprema de justicia: STC 4360-2018	4
1.2. Bases plan nacional de desarrollo 2018-2022: “pacto por Colombia, pacto por la equidad	4
1.3. Misión para la transformación del campo	6
1.4. Ordenamiento productivo y social de la propiedad	6
1.5. GEF corazón de la Amazonia	9
1.6. El enfoque agroambiental en las intervenciones productivas en la Amazonia	9
1.7. Modelo agroambiental	10
1.7.1. Enfoque de paisaje	10
1.7.2. Estratos de intervención	13
1.7.3. Planificación predial participativa	15
1.7.4. Tipologías de los sistemas productivos	15
1.7.5. Alternativas productivas para paisajes y estratos de intervención	15
1.7.5.1. Sistemas productivos sostenibles	15
1.8. La función social y ecológica de la propiedad	19
1.9. Problemática de la deforestación en los departamentos de Caquetá y Guaviare	23
2. EL ORDENAMIENTO PRODUCTIVO Y SOCIAL DE LA PROPIEDAD	26
2.1. Componente de ordenamiento productivo	26
2.2. Componente ordenamiento social de la propiedad	27
2.2.1. Formalización predial	28
2.2.2. Reglamentación para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables	33
3. FRONTERA AGRÍCOLA	36
4. LAS ACCIONES POSCONFLICTO EN EL MARCO DE LA FORMALIZACIÓN DE TIERRAS.....	37
Bibliografía	40

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	El uso rural del suelo en Guaviare	7
Figura 2.	Conflicto de uso del suelo rural en Guaviare	7
Figura 3.	El uso rural del suelo en Caquetá	8
Figura 4.	Conflicto de uso del suelo rural en Caquetá	8
Figura 5.	Paisajes departamento del Caquetá, 2016	12
Figura 6.	Paisajes departamento del Guaviare, 2016	12
Figura 7.	Estratos de intervención en la Amazonia 2016	13
Figura 8.	Estratos de intervención Caquetá 2016	14
Figura 9.	Estratos de intervención Guaviare 2016	14
Figura 10.	Alternativas para estratos de media y baja intervención	17
Figura 11.	Alternativas para lomerío alta intervención	17
Figura 12.	Productos del bosque	18
Figura 13.	Esquema de implementación de las HMP en la planificación predial	18
Figura 14.	Modelo agroambiental	20
Figura 15.	Dinámica de intervención agropecuaria	24
Figura 16.	Distribución de la deforestación en los departamentos Amazónicos 2010-2016	25
Figura 17.	Evaluación de tierras con fines agropecuarios	28
Figura 18.	Resumen de mecanismos para acceder o formalizar la propiedad en la Amazonia	33
Figura 19.	Frontera agrícola nacional	37

LISTA DE TABLAS

Tabla 1.	Descripción de los paisajes en la Amazonia intervenida	11
Tabla 2.	Deforestación en Colombia y en la Amazonia	24
Tabla 3.	Zonificación ley 2ª de 1959	35

INTRODUCCIÓN

El Gobierno de Colombia ha expuesto en diversos escenarios internacionales la conservación de los bosques y la biodiversidad de la Amazonia colombiana como una de las estrategias de desarrollo sostenible. Con la firma el 22 de abril de 2016 del Acuerdo contra el Cambio Climático que ratificó el pacto alcanzado el 4 de diciembre de 2015 durante la Cumbre del Clima en París, el Gobierno de Colombia consolidó su compromiso con la Amazonia de reducir la deforestación neta a cero y propiciar un crecimiento verde.

En respuesta a este compromiso de país, el Instituto SINCHI, en el marco del Proyecto GEF Corazón de la Amazonia, le apuesta a la incorporación del enfoque y modelo agroambiental como una mirada distinta en las intervenciones productivas que contribuyan a la reducción de la deforestación, a frenar la ampliación de la frontera agropecuaria, a visibilizar el bosque como un sistema productivo que permite generar ingresos dignos y estables a la comunidad y a fortalecer las formas asociativas para entronizar y fortalecer la cultura forestal.

En tal sentido, el Instituto ha venido adelantando alianzas estratégicas con diversos actores del desarrollo rural, esto es: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), Fondo para el financiamiento del sector agropecuario (Finagro), Agencia de Desarrollo Rural, Agencia de Renovación del Territorio, GESTANDO, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Oficina de Posconflicto de la Presidencia de la República, Gobernaciones y alcaldías de Caquetá y Guaviare, Organizaciones de productores, con las cuales se avanza en la incorporación de esta nueva mirada para las intervenciones en la Amazonia en temas tan trascendentales como: el desarrollo del pilotaje en la formulación de los Planes Generales de Asistencia Técnica con Enfoque Agroambiental para seis (6) municipios del Caquetá y tres (3) del Guaviare, el diseño de una estrategia para acceder a líneas de crédito de fomento e incentivos financieros acordes con las características sociales, económicas y ambientales de la Amazonia, la promoción

y entronización del enfoque agroambiental en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET- y sus Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), y sus Planes de Atención Inmediata y Desarrollo de Proyectos Productivos (PAI), y en los Planes de Desarrollo Departamental y municipal.

A las anteriores alianzas, se suman las construidas por el Instituto con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para el diseño e implementación de los Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad con Enfoque Agroambiental. Es así como con la UPRA se trabaja en el diseño del pilotaje en Caquetá, adelantarse en 2019, que permita afinar procesos e instrumentos acordes con los atributos de la región de la Amazonia, así como también con la ANT dirigida a realizar un pilotaje en Guaviare para la formalización de los predios existentes en las áreas sustraídas de la Ley 2ª de 1959 y en los derechos de uso en predios inadjudicables que hacen parte de la ley citada con base en la zonificación de uso y manejo de las áreas B y C.

El presente documento presenta las estrategias y su propuesta de desarrollo en relación con el ordenamiento productivo y social de la propiedad desde la perspectiva de las alternativas de actuación con las diversas figuras de tenencia de la tierra y de las intervenciones institucionales en el marco del postconflicto.

1. MARCO DE REFERENCIA

1.1. Sentencia corte suprema de justicia: STC 4360-2018

Mediante la Sentencia STC 4360-2018, la Corte Constitucional reconoce a la Amazonia colombiana como entidad “**sujeto de derechos**”, titular de la protección, de la conservación, mantenimiento y restauración a cargo del estado y las entidades territoriales que la integran. En consecuencia, ordena:

- Al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) en coordinación con los sectores del Sistema Nacional Ambiental y la participación de los accionantes, las comunidades afectadas y la población interesada en general, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación del proveído, formular un **plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación en la Amazonia**, en donde se haga frente a los efectos climáticos, dicho plan tendrá como propósito mitigar las alertas tempranas de deforestación emitidas por el IDEAM.
- A la Presidencia de la Republica, al MADS y al MADR formular en un plazo de cinco (5) meses siguientes a la notificación del proveído con la participación activa de los accionantes, las comunidades afectadas, organizaciones científicas o grupos de investigación ambientales, y la población interesada en general, la construcción de un “**pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano (PIVAC)**”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto de invernadero, el cual deberá contar con estrategias de ejecución nacional, regional y local, de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico dirigidas a la adaptación del cambio climático
- A todos los municipios de la Amazonia colombiana en un plazo de cinco meses siguientes a la notificación del presente proveído, **actualizar e implementar los Planes de Ordenamiento Territorial**, en lo pertinente, deberán contener un **plan de acción de reducción cero de la deforestación en su territorio**, el cual abarcará estrategias medibles de tipo preventivo, obligatorio, correctivo y pedagógico, dirigidas a la adaptación del cambio climático
- A las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible del

Sur de la Amazonia (Corpoamazonia), para el Desarrollo Sostenible del Norte y Oriente Amazónico (CDA), y para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena), realizar en un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la notificación del fallo, en lo que respecta a su jurisdicción, un **plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación** informados por el IDEAM.

Los avances y resultados de las alianzas entre el Instituto SINCHI y entidades nacionales, regionales, locales y comunitarias, dirigidos a la entronización del enfoque y modelo agroambiental, han sido socializados ante las instancias con responsabilidad en la sentencia STC 4360-2018, a fin de contribuir en la construcción de los diversos instrumentos que incidan efectivamente en la reducción de la deforestación, a frenar la ampliación de la frontera agropecuaria y a potenciar la competitividad regional a partir del uso y manejo sostenible de los bienes y servicios ambientales.

1.2. Bases plan nacional de desarrollo 2018-2022: “pacto por Colombia, pacto por la equidad”

El Capítulo II. Pacto por el Emprendimiento y la Productividad: en su Línea 5: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural establece la urgente necesidad de aumentar la productividad incrementando la inversión en el campo, lo que se traduce en mejores ingresos y puestos de trabajo de calidad, oportunidades de crecimiento para los pequeños productores, aprovechamiento del potencial rural en distintos sectores y una transformación productiva para el desarrollo de una agroindustria de talla internacional. El propósito de la apuesta por el progreso del campo es impulsar la transformación productiva, la competitividad agropecuaria, agroindustrial y el desarrollo rural, promoviendo la provisión de bienes y servicios públicos, la inversión privada, la innovación y el emprendimiento para la generación de oportunidades de crecimiento y bienestar de toda la población rural.

Una de las apuestas de esta Línea 5 está en el Objetivo 1: Crear las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad

jurídica. Para esto se desarrollarán, entre otras, las siguientes estrategias: El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), promoverá la distribución equitativa de la tierra, utilizando como fundamento los procesos de caracterización del territorio, impulsará el acceso y la distribución de la tierra a través de la adopción de un nuevo marco legal y procedimental que responda a las realidades del territorio y del país, formulará e implementará una estrategia de ordenamiento productivo de la Frontera Agrícola Nacional, fortalecerá los procesos de inclusión de las mujeres dentro de los registros creados para los sistemas de información, dotación y formalización de tierras.

De igual forma, el Capítulo IV. Pacto por la Sostenibilidad: Producir Conservando y Conservar Produciendo está encaminado a establecer una estrategia integral de protección ambiental, para lo cual se implementaran estrategias e instrumentos financieros para que los sectores agropecuario, transporte, energético, industrial, entre otros, adopten prácticas más sostenibles, basadas en la innovación, que reducen los impactos sobre el agua, el aire y el suelo y las emisiones de carbono, al tiempo que aumentan la productividad y competitividad. Para ello el Objetivo 1: Actividades productivas comprometidas con la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático establece, entre otras, las siguientes estrategias: Producción agropecuaria con prácticas sostenibles y compromiso sectorial con la mitigación del cambio climático.

No menos importante es la Línea 2: Biodiversidad y riqueza natural: activos estratégicos de la Nación que hace énfasis en que se debe tener un conocimiento integral de su riqueza ambiental, y debe protegerse su biodiversidad como activo estratégico, priorizando el control de la deforestación a partir del control territorial, y la dinamización de las economías locales a partir de la bioeconomía, la economía forestal y el turismo. La intervención en áreas ambientalmente estratégicas será integral y partirá de la armonización de instrumentos, del trabajo intersectorial y con las comunidades que allí habitan.

Esta línea en su Objetivo 1. Control de la deforestación, conservación y prevención de la degradación de ecosistemas, su propósito está dirigido a implementar tres grupos de intervenciones que buscan articular acciones del Estado: Ejercer control territorial: Contrarrestar el accionar ilegal e informal alrededor de los bosques y

otros ecosistemas; Fuerza de Reacción Integral (FRIA): Gestión transectorial: Se busca generar herramientas para que los sectores productivos sean agentes activos en el control de la deforestación y prevención de la degradación de ecosistemas; Conservación de ecosistemas: Para conservar, recuperar y promover el uso sostenible en ecosistemas transformados.

En el Objetivo 4. Desarrollo de productos y servicios basados en el conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad se da especial énfasis al capital natural del país y sus grandes potencialidades para el desarrollo de alternativas productivas basadas en el uso sostenible, tanto para la industria como para las comunidades locales. En este se proponen acciones para: Impulsar la Bioeconomía: aplicación comercial de nuestra riqueza natural; Fomentar y fortalecer los negocios verdes y sostenibles: consolidar alternativas productivas y emprendimientos que generen beneficios ambientales; Impulsar la economía forestal: aprovechamiento de la vocación forestal del país; y, Turismo Sostenible: Impulsar esta actividad como motor de desarrollo regional sostenible.

En cuanto a los Capítulos del XVII al XXVII. Pacto por la Productividad y la Equidad en las Regiones, para el caso de la Amazonia, territorio vital para Colombia y el mundo, dada su contribución a la regulación climática, la retención de carbono, el abastecimiento de agua, y que alberga una amplia diversidad biológica, siendo las apuestas estratégicas las siguientes: 1. Proteger y conservar los ecosistemas de la Amazonia como garantía para la equidad intergeneracional: desarrollando acciones encaminadas a frenar la deforestación, promover la reconversión de actividades productivas, y estabilizar la expansión de la frontera agrícola con el fin de disminuir los riesgos; 2. Consolidar un sistema de transporte Intermodal en la Amazonia y mejorar la prestación de servicios en las áreas rurales: con el fin de superar el aislamiento de la región y conectarla intra regionalmente, buscando incrementar las relaciones de intercambios comerciales, sociales y culturales, al tiempo que se superan las deficiencias en la presentación de servicios públicos y sociales en áreas rurales aisladas y con baja conectividad; y, 3. Desarrollar modelos productivos sostenibles asociados a la agro diversidad y al biocomercio de la Amazonia: Reconocer y diversificar las actividades productivas, considerando el capital biodiverso con el que cuenta la región.

1.3. Misión para la transformación del campo

De las estrategias de la Misión Rural, se considera pertinente citar las siguientes por su relevancia en las intervenciones rurales en la Amazonia:

- *El desarrollo de un sector agropecuario competitivo, basado fundamentalmente en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales: ciencia, tecnología, innovación, asistencia técnica y acompañamiento integral; infraestructura de transporte, energía y TIC; adecuación de tierras; sanidad agropecuaria; protección de los derechos de propiedad; información y seguridad y justicia.*
- *Un desarrollo ambientalmente sostenible, que busque mantener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal, al tiempo que valora de manera adecuada la provisión de servicios ecosistémicos, gestiona los efectos sobre el sector agropecuario del cambio climático y promueve actividades que hagan un uso productivo y ambientalmente sostenible de nuestra riqueza ecológica. Esta estrategia propone, además, frenar la expansión de la frontera agraria y la deforestación que la acompaña para el año 2030.*

Otro aspecto que se comparte es la posición de la Misión en relación con las áreas de las Zonas de Reserva Forestal en donde establece como esencial avanzar hacia figuras de derechos de uso no transables ligados a incentivos para conservación y aprovechamiento forestal sostenible. En la promoción de cultivos de la biodiversidad nativa y el aprovechamiento de productos no maderables del bosque, la Misión Rural argumenta que se requiere una apuesta nacional que, bajo el liderazgo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, las Cámaras de Comercio, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), y el MADR definan prioridades, con base en tendencias mundiales de las industrias alimentarias, cosméticas y farmacéuticas.

1.4. Ordenamiento productivo y social de la propiedad

Mediante el Decreto 4145 de 2011 se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), siendo una de sus principales funciones el ordenamiento productivo y social

de la propiedad rural cuyo objetivo es *contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica de manera articulada a los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio*¹.

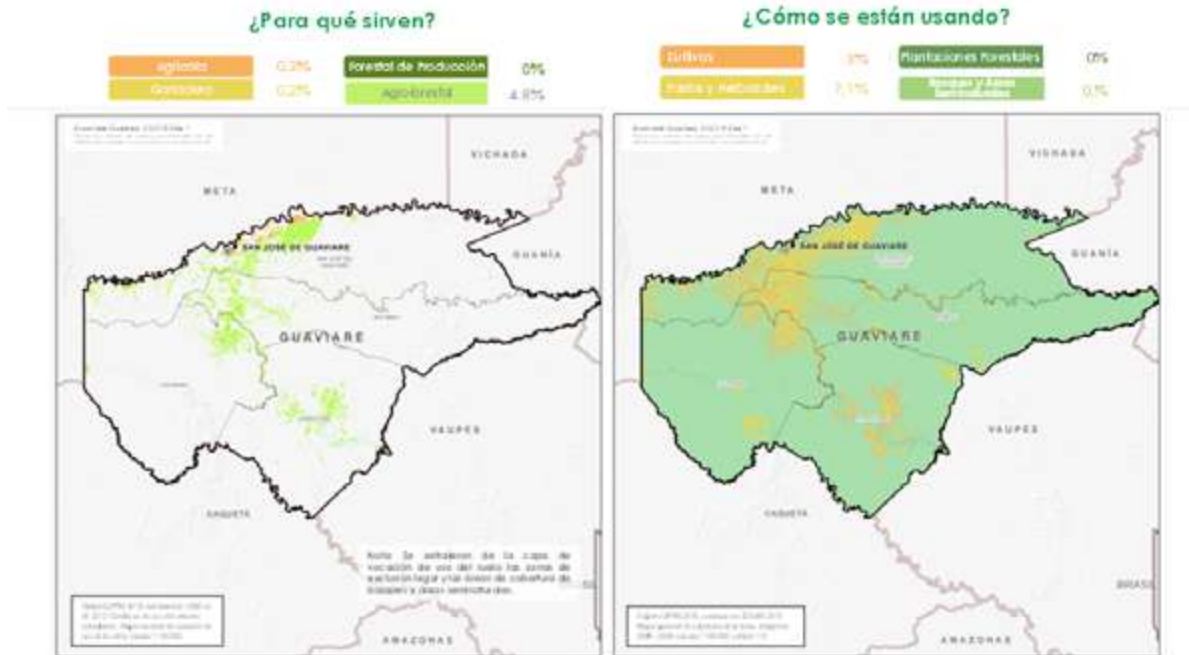
En las primeras aproximaciones realizadas por la UPRA en Caquetá y Guaviare, se corrobora lo que se ha venido documentando de tiempo atrás por el Instituto SINCHI, IGAC y otras instituciones, en relación con el conflicto de uso del suelo, dada la vocación forestal de los departamentos de la Amazonia. Si bien la UPRA se encuentra en el proceso con las Gobernaciones de Caquetá y Guaviare para adelantar los respectivos Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad, resultados que serán fundamentales para el ordenamiento productivo sostenible de la ruralidad caquetense y guaviarenses, si es de relevancia y porque no de obligatoriedad empezar a diseñar intervenciones en la Amazonia que reviertan el conflicto de uso del suelo ya identificado y con valoraciones de la UPRA a escala 1:100.000., orientadas desde una óptica integral y de agroecosistemas, como la que se ha propuesto el Instituto promover en el territorio y en otras instancias nacionales e internacionales.

Es así como según la UPRA, los suelos del Guaviare tan solo un 0,3% son aptos para actividades agrícolas, el 0,2% para ganadería y un 4,8% para agroforestería; sin embargo, el 3% está en cultivos y 7,1% en ganadería (Ver Figura No 1). Si las áreas que se conservan con bosque representan el 94,4% y se encuentran en un uso adecuado, el conflicto por sobreutilización de los suelos alcanza el 4,5% y la subutilización el 1,0% restante (ver Figura No 2).

En tanto en Caquetá, los estudios de la UPRA determinan que los suelos tiene una aptitud agrícola en el 1% del territorio, 0,1% en ganadería, 0,003% para forestal de producción y 3,6% agroforestal, pero estos se están usando así: 4% en agricultura, 13% en ganadería y 1% superficies de agua (Ver Figura No 3), situación que genera un 13,2% de los suelos con sobreutilización, 0,4% en subutilización y un 85,8% en uso adecuado que representa la cobertura boscosa (Ver Figura No 4).

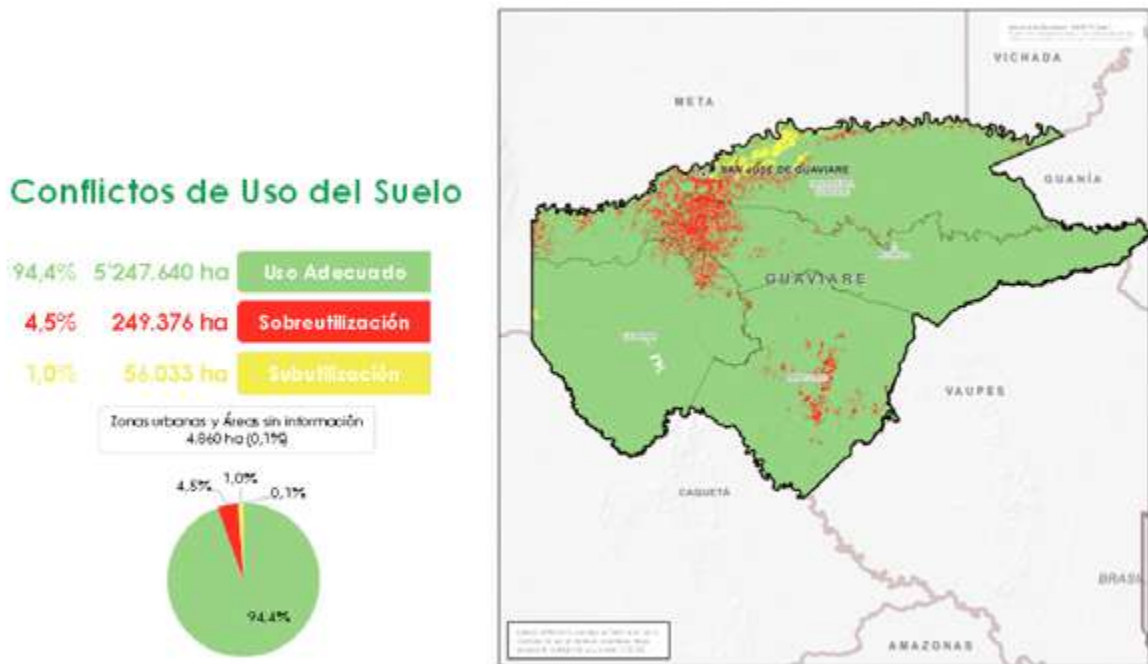
¹ <http://www.upra.gov.co/uso-y-adequacion-de-tierras/ordenamiento-productivo>

¿Cuál es el problema del uso del suelo en el Guaviare?



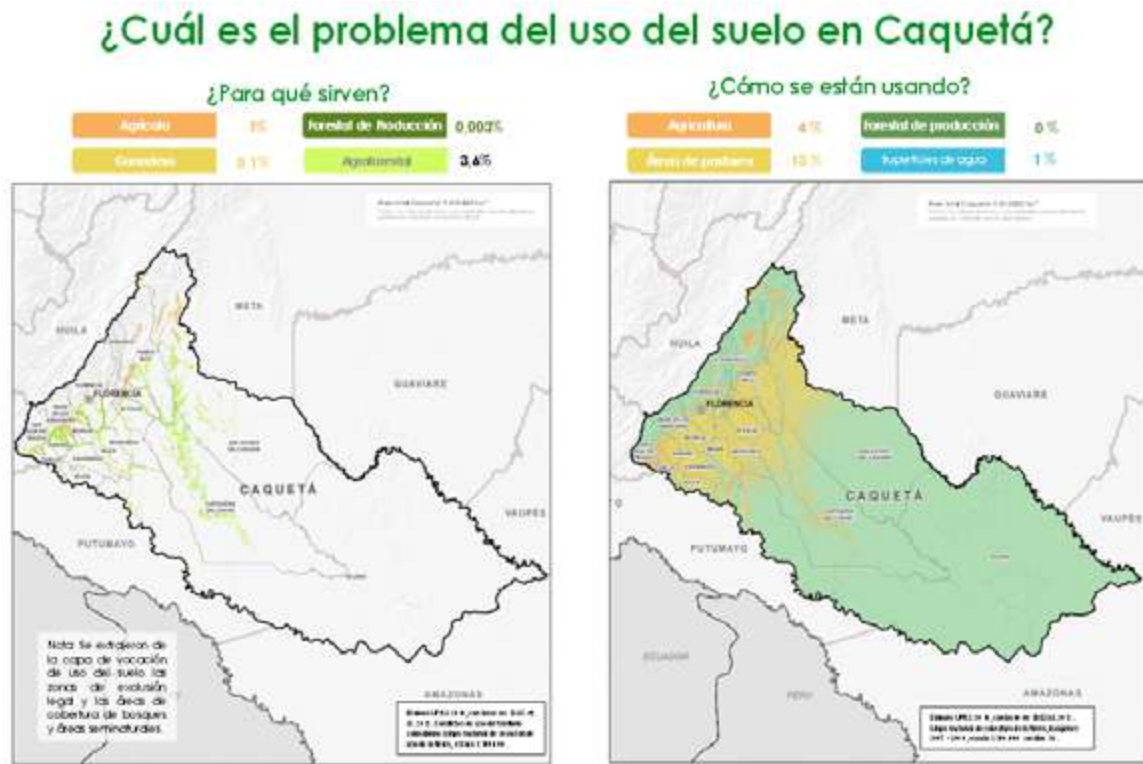
Fuente: UPRA

Figura 1. El uso rural del suelo en Guaviare



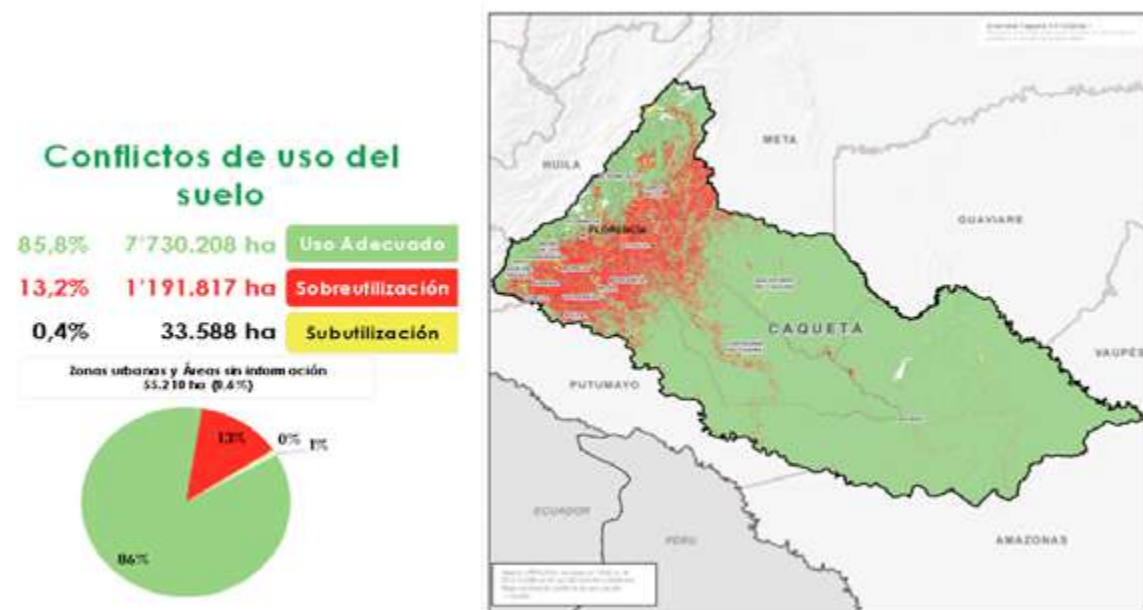
Fuente: UPRA

Figura 2. Conflicto de uso del suelo rural en Guaviare



Fuente: UPRA

Figura 3. El uso rural del suelo en Caquetá



Fuente: UPRA

Figura 4. Conflicto de uso del suelo rural en Caquetá

1.5. GEF corazón de la Amazonia

El proyecto “Conservación de bosques y sostenibilidad en el Corazón de la Amazonia” llamado informalmente GEF - Corazón de la Amazonia es una iniciativa conjunta del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Unidad de Parques Nacionales Naturales (PNN), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI y Patrimonio Natural, Fondo para la Biodiversidad y Áreas Protegidas (FPN), cuya agencia implementadora es el Banco Mundial. El proyecto se desarrolla en los departamentos de Caquetá y Guaviare, en un área de más de 9 millones de hectáreas.

El Proyecto GEF-Corazón de Amazonia apunta a la contención de la deforestación que amenaza el Parque Chiribiquete y su zona de influencia. Igualmente pretende conservar y proteger los bosques y mantener la conectividad entre los ecosistemas de los Andes y la Amazonia. Esta conectividad es fundamental para garantizar los servicios ecosistémicos, mitigar el cambio climático, cumplir la función de regulación del clima en el país y retener la humedad que se transforma en una fuente de agua para la región andina en las cuencas de los ríos Magdalena y Cauca, donde viven siete de cada diez colombianos. La Serranía de Chiribiquete representa además una particular importancia debido a su estado prístino y la evidencia de presencia de pueblos indígenas no contactados.

La ejecución del literal “c” del Componente 3 del Proyecto GEF-Corazón de la Amazonia: *estímulo de prácticas de manejo de la tierra y de otros recursos naturales que controlen los principales motores y causas de la deforestación y contribuyan a la restauración de las coberturas en áreas prioritarias identificadas, a la vez que se mejoran los medios de vida de la población local* está bajo el liderazgo del Instituto SINCHI.

1.6. El enfoque agroambiental en las intervenciones productivas en la Amazonia

Para FAO (2007) el concepto agroambiental se entiende como un *enfoque intersectorial que promueve el uso sostenible del espacio económico; mediante sistemas de*

producción y conservación que mejoran la competitividad económica, el bienestar humano y el manejo sostenible de la tierra y sus recursos naturales, acordes con los procesos socioeconómicos que ocurren en el territorio. El concepto de espacio económico apela en este caso a las diversas áreas geográficas y ecosistémicas donde se desarrollan y realizan conjuntos de actividades económicas y sociales.

Como lo ha entronizado y aplicado el Instituto SINCHI, bien podríamos acercarnos a un concepto de **Agroambiente como el uso sostenible del territorio, mediante sistemas de producción agrícola y de conservación que mejoran la competitividad, el bienestar humano y el manejo sostenible de la tierra y sus recursos naturales, además tiene una connotación intersectorial**, que lo relaciona con los siguientes aspectos:

- Seguridad alimentaria.
- Reducción de la pobreza rural.
- Mitigación y adaptación al cambio climático.
- Alcance sistémico con objetivos múltiples fundamentados en las dimensiones económica, social y ambiental de la sostenibilidad.
- Reconoce las vulnerabilidades y las particularidades de los diversos paisajes que conforman la Amazonia.
- Conserva el bosque y los servicios ecosistémicos y permite su uso y manejo sostenible.
- Coadyuva a la reducción de la deforestación y emisiones GEI.
- Potencia la asociatividad y la generación de ingresos dignos y estables a las familias.
- Propicia la participación de otros sectores para reducir las brechas urbano-rurales.
- Contribuye a estimular prácticas de manejo de la tierra y de otros recursos naturales apropiadas para la Amazonia, a controlar los principales motores y causas de la deforestación, a coadyuvar en la restauración de los ecosistemas degradados, a mirar el bosque y la biodiversidad como un sistema productivo y a mejorar los medios de vida de la población local rural mediante sistemas productivos sostenibles que privilegian la conservación de los bosques y la competitividad regional.
- En lo agroambiental la estructura productiva se comporta como agroecosistema, es diverso y no monocultivo, por lo tanto, son más resilientes social y

ecológicamente. El bosque en la finca que se conserva también aporta productos para la comercialización.

La constituyente de 1991 elevó a rango constitucional el fomento, fortalecimiento y protección de las formas asociativas solidarias, donde el ejercicio económico fundamentado en principios solidarios constituye un modelo alternativo de desarrollo para la producción, consumo y distribución social de la riqueza producida. Lo agroambiental y la economía solidaria son dos dimensiones íntimamente ligadas y complementarias.

La biodiversidad de cultivos es el enlace entre el estrés o perturbación y la resiliencia, porque se requiere de la diversidad de organismos para que los sistemas funcionen y provean de servicios (Heal, 2000). Con respecto a la adaptabilidad y mitigación al cambio climático las prácticas agroambientales coadyuvan a la captura del carbono al evitar que el suelo descansa sin cobertura.

La biodiversidad es la base de la agricultura ya que brinda servicios esenciales al ecosistema como reciclaje de nutrientes, control del microclima, resistencia a procesos hidrológicos (exceso o falta de lluvia). Cuando los sistemas agrícolas se simplifican, se reduce la biodiversidad y estos servicios se pierden siendo reemplazados por la intervención humana y los insumos externos como plaguicidas y fertilizantes sintéticos. (CAN, 2011)

Uno de los obstáculos a superar con las intervenciones agroambientales es que no sean dispersas en el territorio, pues la experiencia demuestra que se constituye en un limitante para potenciar las alianzas, ya que dificulta el acopio y comercialización de los productos con el consecuente incremento en los costos, y por supuesto, del acompañamiento. Como alternativa, las alianzas deben estar nucleadas haciendo barridos veredales para tener más probabilidad en la constitución y permanencia de la asociatividad y en garantizar volúmenes y calidad de productos para el interés de los aliados comerciales.

1.7. Modelo agroambiental

El modelo Agroambiental busca la conformación de paisajes productivos sobre la base de la introducción, rescate o apropiación de sistemas sostenibles de producción dentro de una lógica de lectura del paisaje, estrato de

intervención, conectividad y ordenamiento territorial que promuevan la conservación de la biodiversidad y la generación de ingresos de las unidades productivas.

La focalización espacial de las intervenciones agroambientales apunta prioritariamente hacia las áreas de media y baja intervención antrópica, pues son las de mayor riesgo de deforestación y en las cuales debe priorizarse la inversión a fin de incentivar la conservación, constituyéndose en referente en que conservar “si paga”. En las áreas de alta intervención, que se encuentran en pastizales y ganadería extensiva, los recursos deben dirigirse a la restauración, recuperación o rehabilitación ecológica o conectividad de parches, con el consiguiente incentivo y acompañamiento para establecer modelos silvopastoriles y prácticas intensivas.

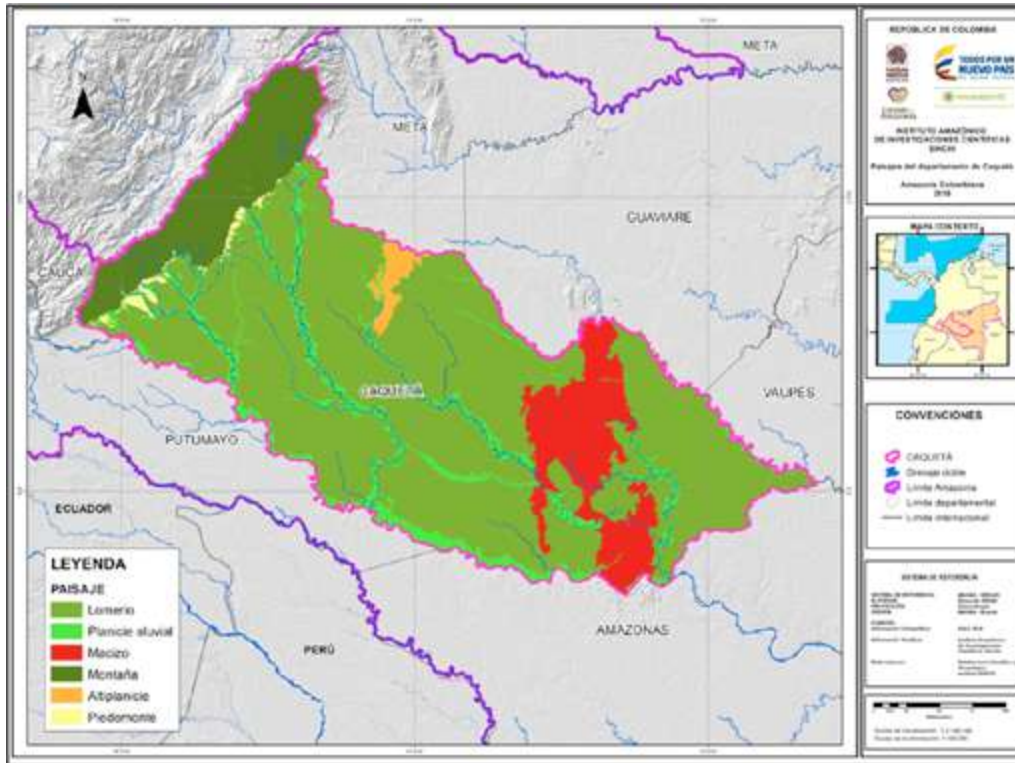
1.7.1. Enfoque de paisaje

El Paisaje se considera como una entidad espaciotemporal integrada, cuya expresión morfológica y funcional se debe fundamentalmente a las relaciones que se dan entre sus componentes y no a una suma de las cualidades de estos. (Etter, 1990). La planificación del paisaje incluye su preservación y conservación con fuertes connotaciones ecológicas y considera la aplicación de un enfoque sistémico al conjunto de elementos naturales o artificiales (normalmente el paisaje rural y urbano), con el objeto de estudiarlos y evaluar su preservación o modificación (Muñoz-Pedrerros, 2004). En la Tabla No 1 y Figuras Nos 5 y 6 se presentan los Paisajes en la Amazonia Intervenida.

Tabla 1. Descripción de los paisajes en la Amazonia intervenida

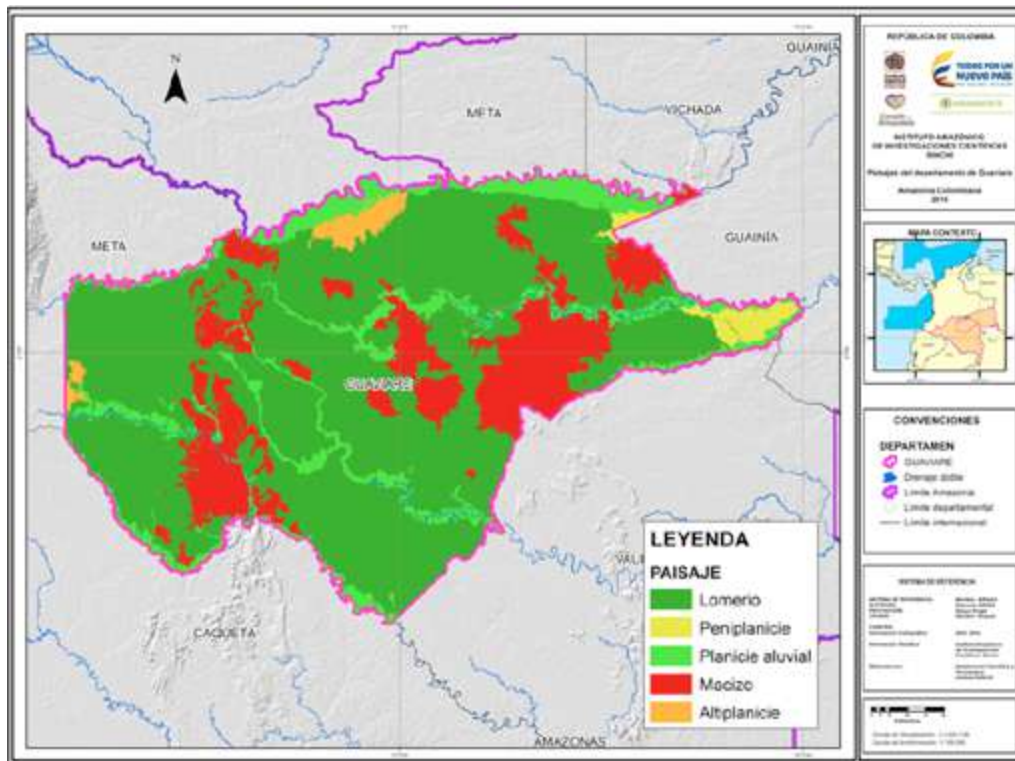
DEPARTAMENTO	PAISAJE	DESCRIPCIÓN
Guaviare (Zinck, 1987); (Murcia, Huertas, Rodríguez, & Castellanos, 2010)	Planicie o Llanura Aluvial.	Superficies planas amplias, formadas por la acumulación de sedimentos aluviales activos depositados en diferentes épocas del Holoceno por el río Guayabero y Guaviare.
	Peniplanicie	Es una superficie de erosión extensa y débilmente ondulada, con interfluvio convexo y amplio.
	Lomerío	El paisaje de lomerío comprende los tipos de relieve de lomas, mesas, terrazas y vallecitos, producto de la disección, levantamiento y fallamiento diferencial de una antigua planicie.
	Altillanura	El paisaje de altiplanicie comprende el tipo de relieve de mesas con inclusiones de vallecitos y lomas producto de los procesos de erosión, disección y movimientos tectónicos. El relieve varía de plano a moderadamente inclinado.
	Macizo	Se define como un paisaje de macizo a las elevaciones topográficas abruptas y escarpadas, de forma irregular y que carecen de tendencias lineales simples de orientación
	Valle	En este paisaje se distingue el plano de inundación o vega y las terrazas;
Caquetá (SINCHI, 2011)	Montaña	Se caracteriza por contar con un relieve abrupto y escarpado, lo cual conlleva a la presencia de cuencas hídricas tipo torrencial con divisoria de aguas no alineadas y bastante irregulares;
	Piedemonte	Hace referencia a las relativamente pequeñas e intermitentes ubicadas a la base de la montaña entre 300 y 500 m.s.n.m., formadas por abanicos, glacis y vallecitos
	Lomerío (altiplanicie ondulada)	El paisaje de Lomerío ocupa la mayor extensión, tanto en el área de estudio como en el resto de la Amazonia colombiana. Se extiende desde el pie de montaña y comprende tres tipos de relieves denominados lomas, mesas y vallecitos
	Valles	Los paisajes de Valles son bastante extensos, incluye todas las áreas dominadas por sedimentos aluviales y está caracterizado por formas típicas de una deposición diferencial

Fuente: Instituto SINCHI



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 5. Paisajes departamento del Caquetá, 2016



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 6. Paisajes departamento del Guaviare, 2016

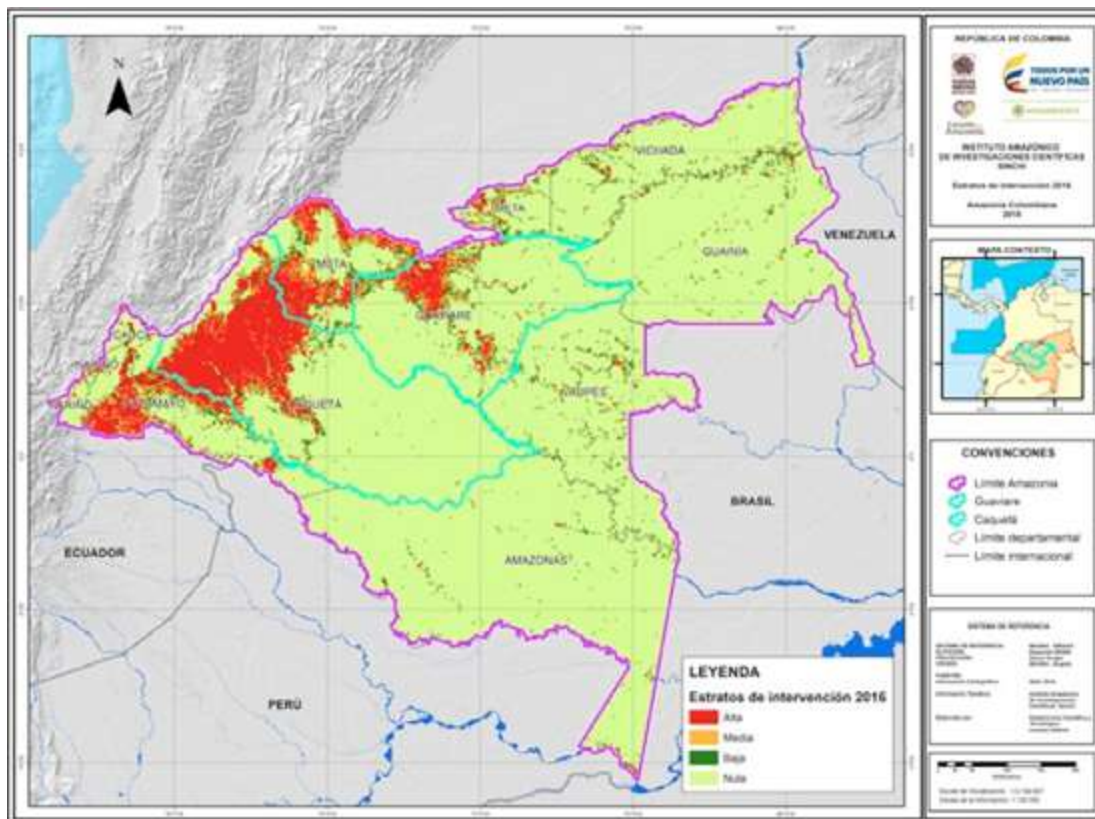
1.7.2. Estratos de intervención

Para hacer seguimiento al proceso de ocupación y transformación de la Amazonia y en respuesta a las funciones misionales del Instituto SINCHI (Decreto 1603 de 1994), desde el año 2008 el programa Modelos de Funcionamiento y Sostenibilidad hace la zonificación y el monitoreo de los estratos de intervención a partir de los mapas de coberturas de la tierra.

La zonificación de las áreas que presentan diferentes rangos de transformación de los ecosistemas naturales, se hace aplicando la metodología desarrollada por el Instituto SINCHI (Murcia, Medina, Rodríguez, Hernández, Herrera, & Castellanos, 2014) que permite delimitar la zona intervenida en la Amazonia, subdividiéndola en cuatro rangos. El criterio empleado para dicha subdivisión es el de estrato de intervención, que se define como aquella zona que presenta una determinada proporción de coberturas

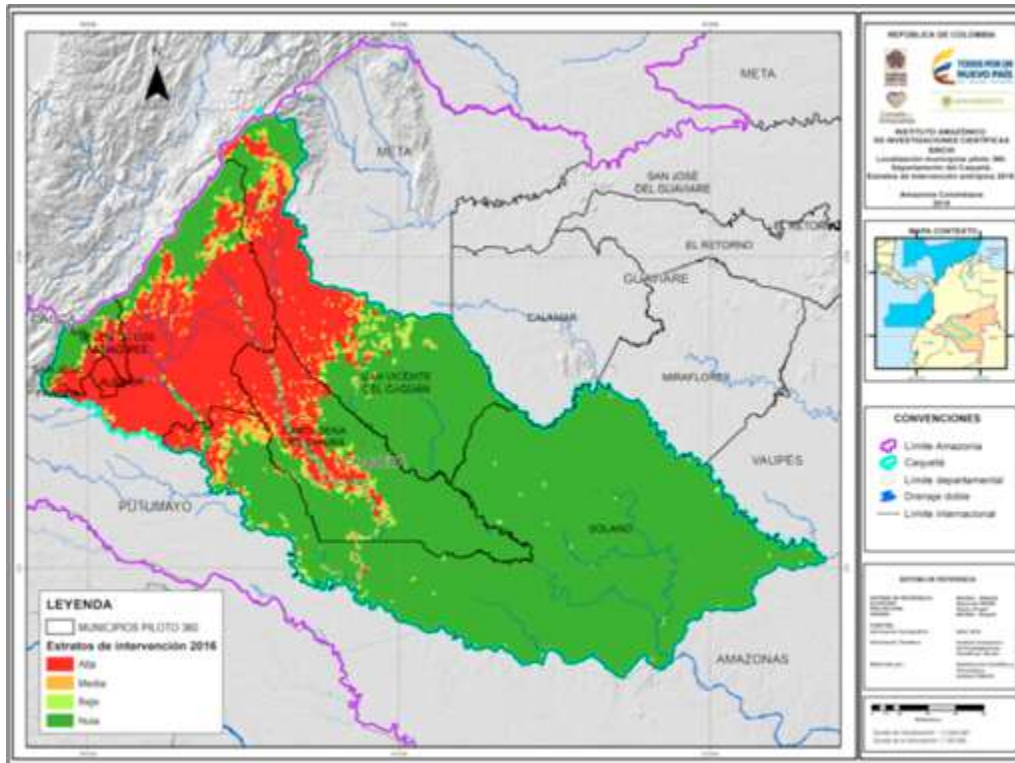
antrópicas y naturales. En la Amazonia colombiana la cobertura antrópica que más superficie cubre es la de pastizales que han sido plantados por el hombre.

Se aplican cuatro rangos de intervención, entendida dicha intervención como el porcentaje de coberturas antrópicas presentes en un determinado espacio para un momento dado y pueden ir desde lo muy transformado hasta lo nada transformado. Estos estratos con sus rangos de intervención, son los siguientes: i) alta intervención (>70%); ii) Media intervención (> 30% <= 70%); iii) Baja intervención (> 0% <= 30%); y, iv) Nula sin intervención. Esta subdivisión de la zona ocupada y transformada de la Amazonia permite abordar las intervenciones desde diferentes procesos y fenómenos de manera diferenciada y del mismo modo plantear soluciones acordes para cada estrato de intervención, considerando que las dinámicas socioeconómicas al interior de cada estrato son particulares. (Ver Figuras No 7, 8 y 9).



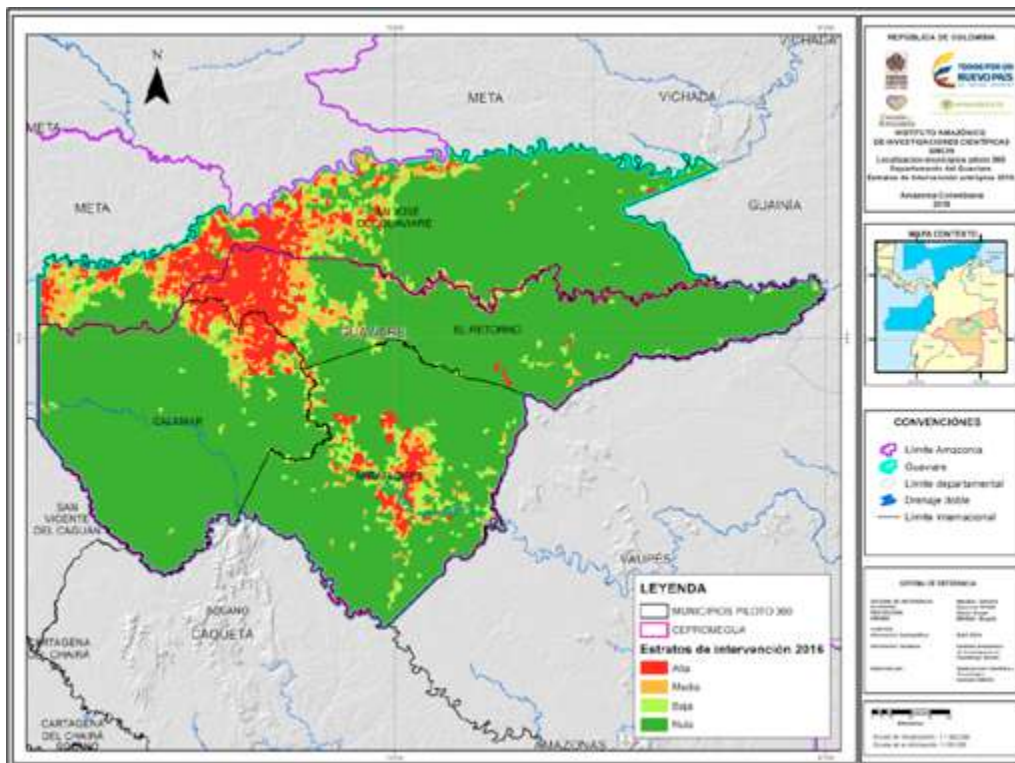
Fuente: Instituto SINCHI

Figura 7. Estratos de intervención en la Amazonia 2016



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 8. Estratos de intervención Caquetá 2016



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 9. Estratos de intervención Guaviare 2016

1.7.3. Planificación predial participativa

En este contexto, la planificación predial se puede definir como la utilización de los recursos y elementos que componen el sistema productivo dentro del predio, tomando en cuenta sus características, potencialidades y limitaciones. Apunta a un objetivo principal y es la implementación de sistemas prediales eficientes y sustentables en el tiempo, donde los recursos naturales expresen su potencial dentro de una condición de equilibrio y estabilidad (Manzur & Villalba, 2008).

Los principios de la Planificación Predial, tomados como lineamientos sobre los cuales se trabajó el proceso y que deben ser manejados tanto por el equipo técnico como por los productores son los siguientes:

- Se parte de las condiciones locales, teniendo en cuenta la relación finca – vereda – cuenca y región.
- Se debe tener en cuenta la experiencia, la cultura y conocimientos ancestrales con respecto a las estrategias de adaptación del ambiente, sistemas de producción y creencias.
- El concepto de desarrollo debe ser construido sobre las expectativas y los intereses de los miembros de la familia, la comunidad local y las opciones tecnológicas de que se dispongan.
- Es fundamental para la construcción de una visión conjunta de territorio, la participación activa de todos los miembros de la familia, desde la caracterización e identificación de problemas y potencialidades de la finca hasta la ejecución de las alternativas de solución.
- La planificación de fincas es un proceso, una tarea continua y debe realizarse en fases: la formulación de planes, su ejecución, el seguimiento y la evaluación.
- La planificación predial es un proceso flexible y dinámico que conlleva investigaciones y adaptaciones tecnológicas, construcción de tejido social, reordenamiento espacial de acciones productivas y aprendizaje.
- Se requiere la relación de la familia y la institucionalidad que permita el entendimiento y las acciones organizadas que comprometan espacios geográficos, que van más allá de los límites de las fincas y de las posibilidades de la familia.

- Se debe potenciar los recursos de la finca y su utilización, de modo que se identifiquen tecnologías para la preparación y producción de alimentos, la nutrición, el mejoramiento de suelos y la conversión de energía.
- Creación colectiva e individual de nuevas formas de ver, percibir y recrear la relación del hombre con la naturaleza y de los hombres entre sí. (Educación Ambiental).
- La planificación está orientada hacia la ejecución o implementación de las decisiones tomadas y las soluciones identificadas.

1.7.4. Tipologías de los sistemas productivos

La información obtenida en campo por medio del Registro de Usuarios de Asistencia Técnica - RUAT-, permite a través de diversos análisis estadísticos identificar la tipología de los sistemas productivos a la que pertenece el predio. La tipología es un instrumento de análisis que a partir de variables como actividades productivas y de conservación, suelos, áreas, paisajes, ingresos y asistencia técnica, conlleva a estratificar las categorías de los sistemas productivos (Sinchi, 2013)

El Instituto SINCHI ha realizado las tipologías de sistemas productivos de acuerdo a las unidades de paisaje presentes en la zona de estudio y variables de tipo productivo, social-productivo y complementario.

1.7.5. Alternativas productivas para paisajes y estratos de intervención

1.7.5.1. Sistemas productivos sostenibles

Los sistemas productivos sostenibles son alternativas de producción amigables con el medio ambiente que se basan en el asocio de diferentes componentes como árboles maderables, frutales, cultivos, pastos, animales, suelos, microorganismos, el hombre y el clima y funcionan como una unidad en el tiempo y el espacio para incrementar y optimizar la producción en forma sostenible (Giraldo & Vargas, 2006). En estos sistemas de producción, se habla de especies forestales asociadas a cultivos agrícolas

(sistemas agroforestales), árboles, arbustos y animales asociados a las pasturas (sistemas silvopastoriles) y árboles en coberturas naturales con fines de restauración de la vegetación (sistemas de enriquecimiento) (Giraldo & Vargas, 2006)

Debido al impacto ambiental que han generado los sistemas tradicionales de producción agropecuaria sobre los ecosistemas naturales como el bosque, hoy en día surge la necesidad de implementar sistemas de producción sostenibles que contribuyan eficientemente en la creación de sistemas integrales que mantengan la productividad, satisfagan las necesidades socio-económicas de la población y protejan la biodiversidad faunística y florística, y por lo tanto, las interrelaciones y el papel ecológico en los ecosistemas (Giraldo, Zubieta, Vargas, & Barrera, 2013). De acuerdo a lo anterior, entre otras entidades, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI ha desarrollado estudios de investigación relacionados con el comportamiento, crecimiento y rendimiento de especies forestales y frutales establecidas bajo diferentes modelos productivos como sistemas agroforestales, silvopastoriles y de enriquecimiento de bosques secundarios. Esto con el objetivo de seleccionar las especies que mejor comportamiento presentan frente a variables como sobrevivencia, crecimiento y producción, en cada uno de los diferentes socios y modelos, y así poder incorporarlas en fincas de productores agroambientales de la región (Giraldo & Vargas, 2006); (Giraldo, Zubieta, Vargas, & Barrera, 2013).

Adicionalmente a los Sistemas Productivos Sostenibles, el Instituto SINCHI con sus investigaciones ha desarrollado los paquetes tecnológicos de aprovechamiento sostenible o cosecha del bosque, dirigidos especialmente a frutos amazónicos, poniendo a disposición de inversionistas y comunidades la información y conocimiento sobre sus aspectos morfológicos, fisiológicos y agronómicos, distribución y ecología, inventarios, fenología, fisiología de cosecha, maduración, poscosecha (selección, clasificación, empaque, embalaje, transporte, y almacenamiento), y transformación, usos de acuerdo a sus características

organolépticas derivadas de las pruebas de laboratorio (composición química y valor nutritivo), identificación de aplicaciones agroindustriales (industria alimentaria, farmacéutica y cosmetológica), costos, rentabilidades, potenciales nichos de mercado, acompañamiento a las organizaciones de productores en la consecución de aliados comerciales y en la elaboración, ejecución, seguimiento y monitoreo de los correspondientes Planes de Manejo. (Ver Figuras Nos 10, 11, 12 y 13).

Concomitante con lo anterior, se han desarrollado investigaciones sobre los servicios ecosistémicos, los sumideros de carbono y la conservación de los bosques y la biodiversidad, dirigidas a la orientación de recursos de incentivos económicos a la conservación que les permitan a las comunidades obtener ingresos adicionales a los originados en sus quehaceres, motivándolos a reducir la deforestación y la ampliación de la frontera agrícola.

Para establecer el enfoque agroambiental de las intervenciones, se partió de la prioridad de consensuar acuerdos con los campesinos para reducir la deforestación y conservar los bosques de la amazonia en Caquetá y Guaviare, a través de sistemas de producción respetuosos con el medio ambiente pero igualmente generadores de ingresos dignos y estables para la población.

La estrategia consiste en la suscripción de acuerdos de conservación de bosques con los campesinos con la participación y cogestión de las Asociaciones a las que pertenecen a cambio de la financiación de proyectos productivos y actividades de interés de los beneficiarios. Los acuerdos con campesinos pueden incluir compromisos de reducción de la deforestación en las fincas ubicadas en su zona de influencia; así como compromisos de coadyuvar a no expandir la frontera agrícola en frentes de colonización. Los criterios a tener en cuenta para la suscripción de los acuerdos son:

Alternativas agroforestales en la Amazonia para estratos de media y baja intervención

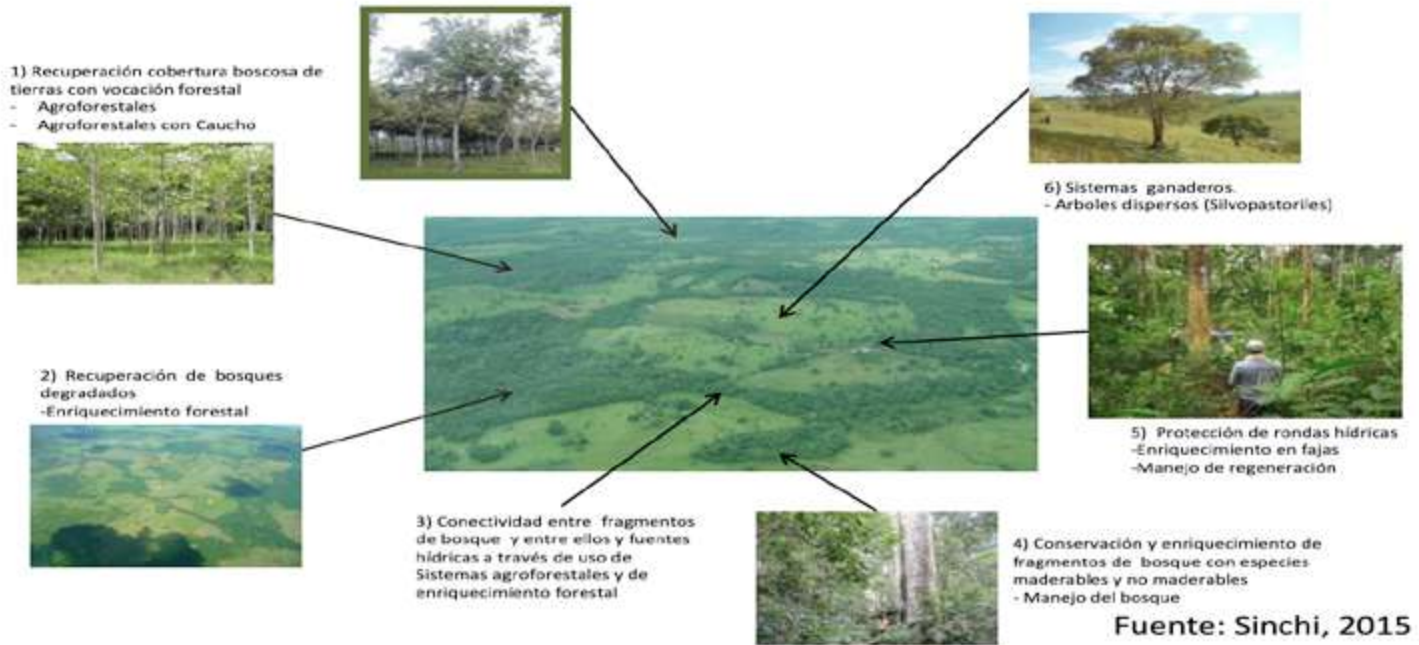


Figura 10. Alternativas para estratos de media y baja intervención

ALTERNATIVAS DE RE EN LOMERÍO ALTAMENTE INTERVENIDO

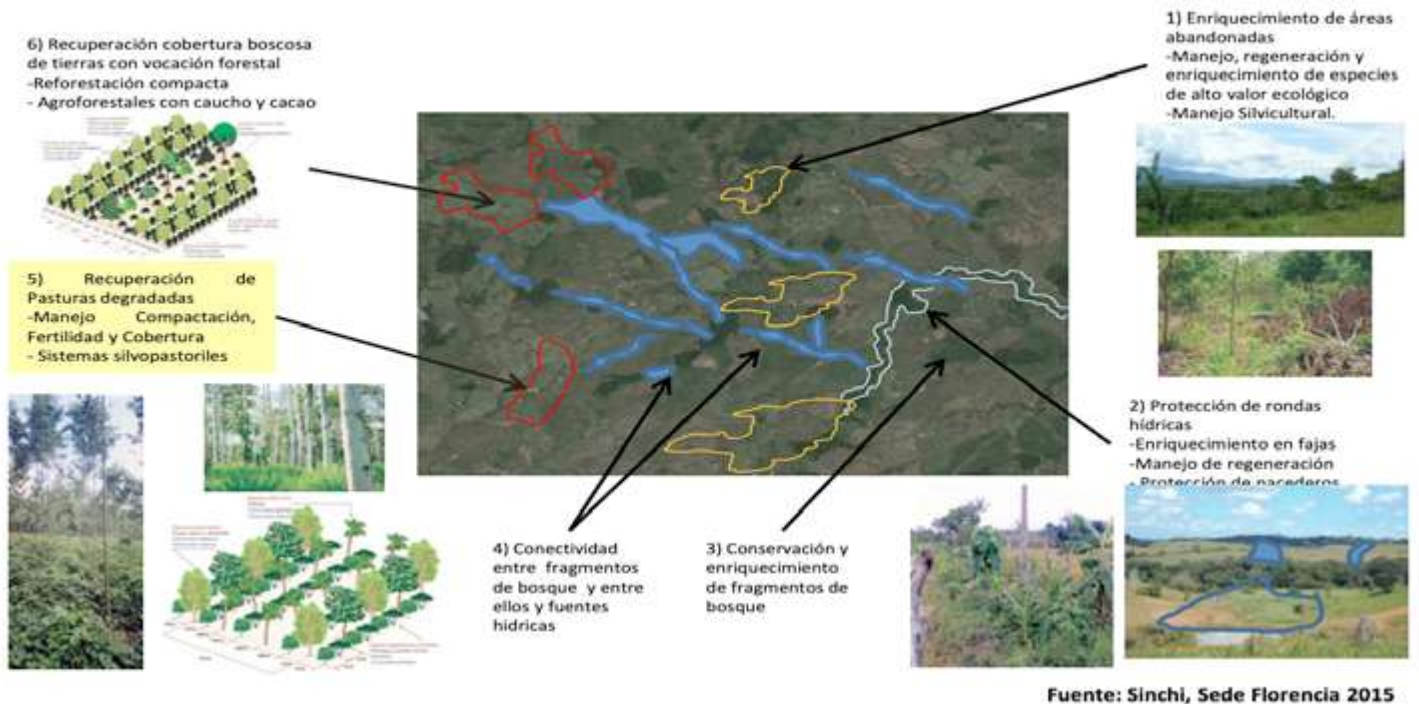


Figura 11. Alternativas para lomerío alta intervención

Astrocaryum chambira (Cumare)



Euterpe precatoria (Asaf)



Oenocarpus batata (Seje)



Socratea exorrhiza (Zancona)



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 12. Productos del bosque



Fuente: Instituto SINCHI

Figura 13. Esquema de implementación de las HMP en la planificación predial.

- Ser propietario o poseedor de la finca
- Participar de manera activa en las reuniones y eventos que se programen con la comunidad.
- No tener en venta el predio o estar pensando en venderlo en los próximos 12 meses.
- Facilidad de acceso al predio.
- Tener la disponibilidad para adelantar con el equipo de trabajo del proyecto, un proceso de planificación predial participativa donde se va a requerir de mucha información suministrada directamente por cada familia.
- Tener disponibilidad para la generación de compromisos de conservación a nivel predial.
- Mostrar la disponibilidad de aportar recursos en especie y/o mano de obra como cofinanciación, si es el caso, en procura de una ejecución eficiente del proyecto.
- Administrar y destinar los aportes del proyecto a las acciones de implementación en sus predios de manera oportuna y eficiente, acorde a las instrucciones del equipo técnico del proyecto.
- Que existan condiciones de seguridad para el equipo del proyecto.
- Familias que manejen áreas de bosque iguales o mayores al 40% del predio y se comprometan con la conservación y uso sostenible de éstos.
- Las familias deben vivir en la finca o depender económicamente de las actividades que allí se desarrollan (Debe por lo menos vivir la familia de los trabajadores de tiempo completo en el predio).
- Si ha participado en anteriores proyectos y/o programas debe demostrar el cumplimiento con el desarrollo de las actividades allí priorizadas.
- Los predios deben estar ubicados en las veredas del proyecto.
- La familia debe mostrar disponibilidad para asumir actitudes de cambio en sus modelos productivos tradicionales, que contribuyan a la reducción de la deforestación y al control de la expansión de la frontera agropecuaria.
- Los usuarios deben mostrar su disposición por aprender y compartir sus experiencias y conocimientos con los demás.

- Las familias a vincular no deben tener otros predios o trabajadores al interior de un área protegida o zonas tipo A de la Reserva Forestal.
- Deben pertenecer a la junta de acción comunal de la vereda y a las asociaciones y/o mostrar disposición a afiliarse si es el caso.
- Apoyar y facilitar el seguimiento y monitoreo por parte de las Juntas de Acción Comunal (JAC), y el Instituto SINCHI a las actividades productivas y conservación de los bosques.
- Deben estar dispuestos a establecer un acta de compromisos para llevar a buen término la ejecución del proyecto.

Si bien los acuerdos se han materializado directamente con cada uno de los beneficiarios del Proyecto GEF-Corazón de la Amazonia y Proyectos Conexos, las asociaciones es el objetivo central para que estos sean suscritos directamente con ellas y respondan en su cumplimiento por parte de los asociados con la aplicación de mecanismos como los Sistemas Participativos de Garantías.

Llama poderosamente la atención que los más de 900 acuerdos firmados han permitido generar mejores y mayores lazos de confianza entre el equipo del Instituto, las asociaciones y las familias beneficiarias que se visibilizan con información objetiva y con menos riesgo e incertidumbre cuando se aplica la encuesta predial, pero que adquiere una mayor relevancia cuando sus resultados se socializan y sirven de base para la construcción colectiva de la planificación predial y la concertación de los Sistemas Productivos Sostenibles a implementar, así como el empoderamiento de conservar el bosque de sus fincas que trasciende la obligación por una nueva mirada en que este puede aprovecharse generando recursos adicionales al predio. En la Figura No. 14 se presenta el esquema del Modelo Agroambiental.

1.8. La función social y ecológica de la propiedad

El derecho de propiedad en Colombia ha tenido un desarrollo que ha impuesto cambios en su connotación absolutista, desde la Constitución Política de 1886, en su

paso por la reforma de 1936, hasta la Constitución Política de 1991 a este derecho le ha sido reducido su “núcleo irreductible”, albergando conceptos de función social y ecológica, que han impuesto limitaciones al uso, goce y disposición del mismo derecho. (Moscoso & Padilla, 2016)

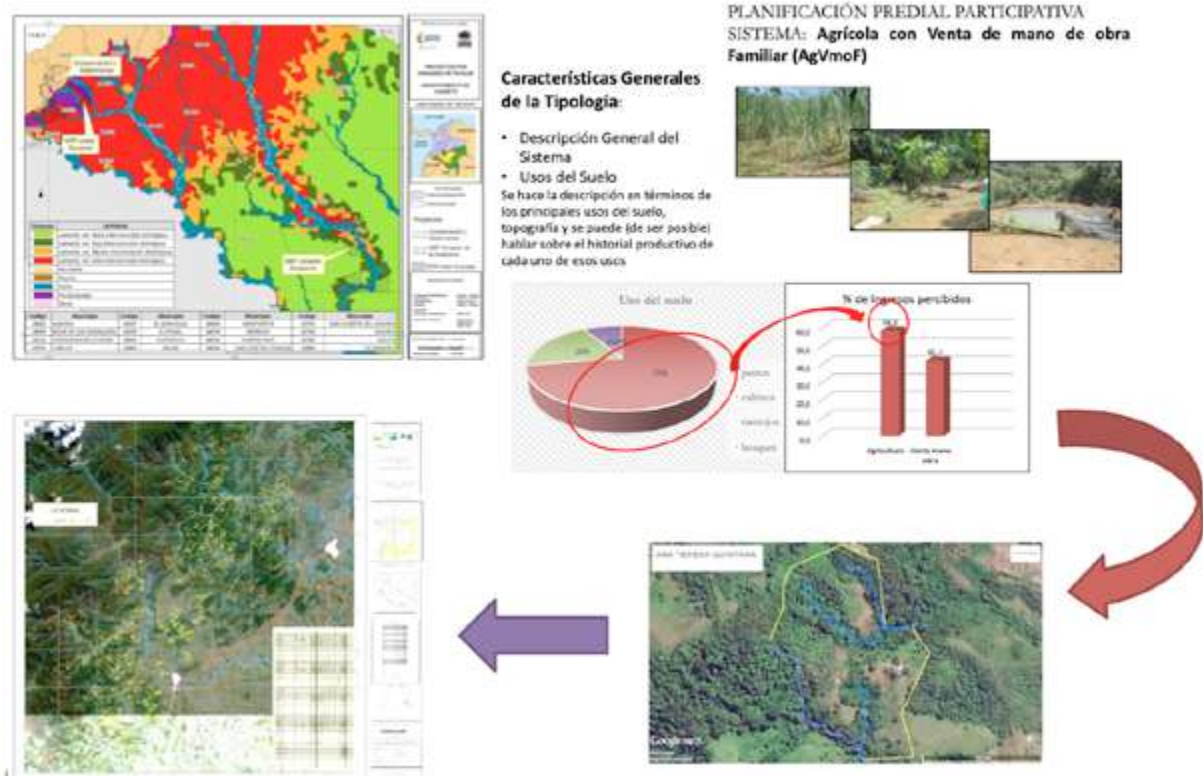
En la Constitución Política de 1991 permaneció el concepto social de la propiedad, que fue adoptado en el ordenamiento jurídico a través de la reforma de 1936, y se incluyó por parte del constituyente la connotación de función ecológica, así como, las formas asociativas de propiedad, tal y como se evidencia en el artículo 58: *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. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

Es preciso indicar que, al ser adoptada la connotación de función social de la propiedad en el texto constitucional,

todas las demás disposiciones del ordenamiento jurídico se deben acoplar a lo dispuesto por la Constitución Política, por ser el máximo instrumento que rige el régimen normativo colombiano. Así pues, al modificarse la concepción individualista de la propiedad consagrada en la Constitución Política de 1886, la nueva Carta Política de 1991 que dispone expresamente el cambio a una función social y ecológica de la misma, permea el ordenamiento jurídico colombiano, y las disposiciones de menor jerarquía. (Moscoso & Padilla, 2016).

A lo largo del siglo XX, en Colombia se produjo una extensa normatividad relacionada con la interacción de los seres humanos con los recursos naturales, entre otra: el Código Fiscal de 1910, la Ley 200 de 1936, la Ley 2ª de 1959, la Ley 135 de 1961, el Código de Recursos Naturales (D.L. 2811 de 1974) y el Decreto 622 de 1977. Esta manera de introducir la ecología en la normatividad encontró un momento histórico importante a través de la promulgación del artículo 58 de la Constitución Política de Colombia de 1991, donde se establece que: *“La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”*

Modelo Agroambiental



Fuente: Instituto SINCHI. Diseño Autor, **Figura 14.** Modelo agroambiental

En cuanto a la función ecológica, esta fue una de las innovaciones de la Carta de 1991. En ella, se expresa la preocupación del Constituyente por los temas ambientales y la evolución frente al viejo concepto de propiedad heredado del derecho civil, que, con dificultad, aceptaba limitaciones para este derecho. La función ecológica de la propiedad ha tenido múltiples implicaciones, entre las que se puede destacar su utilidad como fundamento para establecer como causal de extinción de dominio la explotación que se adelanta con violación de las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y las normas ambientales (Fuentes López, 2010).

Sobre el mismo asunto, Torres Rodríguez, 2010 indica lo siguiente: “...mediante la función ecológica se pretendió garantizar la calidad de vida de las personas, la protección de los recursos naturales y la implementación del principio del desarrollo sostenible [...] la función ecológica intenta proteger el entorno, los ecosistemas, en aras de lograr hacer efectivos los derechos ambientales” (Rodríguez & Londoño, 2004).

Con base en lo anterior se resalta la importancia de la naturaleza y de su preservación para las presentes y próximas generaciones. De ahí el giro trascendental de la Constitución Política de 1991 al establecer y propender porque los recursos naturales gocen de su conservación por parte de la sociedad. En consonancia con lo anterior, varios pronunciamientos de la Corte Constitucional hablan de este tema de estudio, como ejemplo, está la Sentencia C-126 de 1998 M.P., Alejandro Martínez Caballero, que hace referencia a que las facultades de la propiedad: “*se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea de desarrollo sostenible*”. Ahora bien, para profundizar más en lo preceptuado por la Constitución Política de Colombia de 1991 respecto de la función ecológica, es pertinente aludir a lo establecido por el Alto Tribunal Constitucional en Sentencia T-384 A de 2014. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo: [...] *Por lo que respecta a la*

función ecológica de la propiedad, puede afirmarse que su consagración constitucional constituye una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y un bien de la colectividad en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera.

Así mismo, la Corte Constitucional, en Sentencia T-537 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez, dispone que: [...] *con la introducción de la nueva función ecológica se ha incorporado una concepción del ambiente como límite a su ejercicio, propiciando de esta manera una suerte de “ecologización” de la propiedad privada, porque así como es dable la utilización de la propiedad en beneficio propio, no es razón o fundamento para que el dueño cause perjuicios a la comunidad como por ejemplo con la tala indiscriminada de bosques, la contaminación ambiental, que van en detrimento de otros derechos de los asociados como lo son el de gozar de un medio ambiente sano, que en últimas, se traducen en la protección a su propia vida.*

Frente al acceso a la tierra, es pertinente mencionar que la Constitución Política procura garantizarla a través de los artículos 51, 58, 63, 64, 65, 66 y 72. Como se ha expuesto la propiedad ya no goza de ese carácter absoluto que le otorgaba al individuo que ostentara el derecho de dominio una relación privada y casi cerrada a lo que era su terreno, sino que ahora cumple una función social y le es inherente una función ecológica.

Complementario al artículo 58, el artículo 79 Constitucional señala que: “*Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano*” y el artículo 80 consagra que el Estado debe planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

La Carta Política, en su artículo 63, señala que “*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”, otorgándole el deber al Estado de velar por la integridad de los bienes referidos, pues están destinados al interés público y social que prevalece sobre el particular.

Teniendo en cuenta lo expuesto en líneas precedentes, es preciso indicar que, en razón a la función social y ecológica, se imponen al derecho de propiedad limitaciones al uso y al goce en los bienes al interior de las áreas protegidas. De esta manera, la Ley crea la figura de la afectación de predios por declaratoria de áreas protegidas, con la cual se pretende garantizar la conservación y protección de los ecosistemas ubicados en estas zonas, así como salvaguardar el ambiente, evitando su degradación.

El “biocentrismo” lleva a que el ser humano comprenda que existe una relación y una conexión lógica entre lo que es él y su entorno ambiental. Frente a ello, es pertinente memorar que la Constitución Política de Colombia representó la posibilidad de establecer una carta ecológica en la que se garantizaran y protegieran los recursos naturales y los ecosistemas de alta importancia ecológica, con el fin de asegurar los derechos fundamentales tanto de las personas que actualmente habitan la nación como las generaciones futuras. De esa manera, la función ecológica del derecho de propiedad, genera un deber de protección y cuidado de los recursos naturales. (Moscoso & Padilla, 2016).

Según la Sentencia C-189 de 2006 M.P Rodrigo Escobar Gil define así el derecho de propiedad: “*Puede definirse a la propiedad privada como el derecho real por excelencia sobre una cosa corporal o incorporeal, que faculta a su titular para: usar gozar, explotar y disponer de ella, siempre y cuando a través de su uso se realicen las funciones sociales y ecológicas que le son propias*” y bienes inalienables como “*aquellos bienes cuyo dominio no se puede transmitir. En la ley colombiana, estos se encuentran regulados en el artículo 72 de la constitución política, en la cual se estipula que: el patrimonio nacional cultural,*

el patrimonio arqueológico y otros bienes culturales conforman la identidad nacional, son inalienables”.

La Sentencia C- 189 de 2006 que trata específicamente acerca del derecho de propiedad en las Zonas de Reserva Forestal, en virtud de que el artículo 13 de la ley 2 de 1959, establece que una vez definidas estas áreas quedarían prohibidas las “ventas de tierra”. Al respecto la corte aclara que, si bien los atributos del derecho a la propiedad privada pueden ser objeto de limitación o restricción, en aras de cumplir con las funciones sociales y ecológicas que reconoce la Constitución Política, no por ello puede llegarse al extremo de lesionar su núcleo esencial que se manifiesta en el nivel mínimo de ejercicio de los atributos de goce y disposición, que produzcan utilidad económica en su titular. (Valencia Villa, 2012).

Es decir que, si bien el Estado puede llegar a limitar el uso en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2, no puede violar el derecho del propietario de generar riqueza a partir del inmueble, bien sea por su explotación económica o por la venta del inmueble. Así mismo, la corte reconoce que en las ZRF pueden existir propietarios plenos anteriores a la entrada en vigor de la norma y dado que el código Civil establece que son inviolables los derechos previamente adquiridos, la prohibición de ventas de tierra aplicaría únicamente para los bienes baldíos adjudicados posterior a la entrada en vigencia de la norma.

En conclusión, un predio cuya calidad de propiedad plena fue consolidada con anterioridad a la fecha de definición de las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, puede ser vendido (Riaño, 2017).

Como bien se colige de lo anterior, este concepto de función ecológica de la propiedad amerita extenderse al de función ecológica de la tenencia de la tierra, cualquiera que sea su forma; por lo tanto, es interesante abrir el debate sobre el particular.

1.9. Problemática de la deforestación en los departamentos de Caquetá y Guaviare.

La ocupación de la Amazonia se remonta desde la extracción de quina a finales del siglo 18, posteriormente la explotación del caucho, las misiones capuchinas y la guerra con Perú que generan asentamientos de personas de Antioquia, Cundinamarca, Huila y Tolima. En la década de los 50, se produce una masiva colonización proveniente del Tolima grande como consecuencia de la violencia de ese entonces y el negocio maderero. Ya en el periodo 1980-2000, el auge cocalero atrae migraciones del Cauca, Costa Pacífica y Huila, que hoy en día se ha reducido, pero conserva su legado en la economía regional.

La dinámica de colonización se ha dado en terrenos baldíos de la nación y en zonas de reserva forestal. En estas últimas, la deforestación y la ocupación del territorio se hacen bajo la expectativa de sustracción de la reserva que permita la titulación y posterior venta del predio. En estos procesos se ha favorecido la concentración de la propiedad rural, cuando grandes terratenientes presionan el aumento de la frontera agrícola y exacerbaban las condiciones de pobreza de los campesinos que se adentran en el bosque en busca de nuevas zonas de colonización. La ampliación de praderas y ganaderías extensivas también se utiliza como estrategia de control territorial y mecanismo para el lavado de activos. Cepal y Patrimonio Natural 2013.

La ocupación del territorio se ha dado con una visión meramente extractiva y destructiva, en su mayoría en la ilegalidad y con la utilización de modelos de intervención propios de las regiones de los inmigrantes que generan impactos en algunos casos irreversibles en los ecosistemas y sus servicios ecosistémicos, a lo que se adicionan políticas contradictorias, con características de marginalidad y una débil e inadecuada presencia del Estado en la región.

Como se ilustra en la Figura No 15, el ciclo de intervención inicia con la llegada del colono con su familia a la selva, donde tumba un área de bosque, siembra cultivos de pancoger, interviene nuevas áreas en el momento en que

las ya arrasadas pierden productividad dejándolas en rastrojos y pastizales para el ganado propio o bajo cuidado y así continua el ciclo de avance de la frontera agrícola dinamizada cuando vende su mejora o se dedica a arrendar los pastos para ganadería.

En síntesis (Blanco, 2013) los agentes de la deforestación identificados son: colonos recientes, pequeños productores con coca, productores agrícolas sin coca, productores ganaderos, minería ilegal, construcción de carreteras y minería/explotación petrolera legal y explotación ilegal de madera.

A los nuevos asentamientos y consolidación de los existentes, se suman los originados en las actividades de minería ilegal, cultivos ilícitos y desplazamientos por el conflicto interno, no en pocos casos asociados a lograr la titularidad, concentración y distorsiones en el precio de la tierra. Con la firma de acuerdo con las FARC, en la etapa denominada posconflicto, se han incrementado las áreas con coca seguramente con la expectativa de hacer parte de los beneficios por la erradicación como también la potencial titularidad de las áreas ocupadas.

Si bien para el periodo 2010-2012 el 63% del total de la deforestación a nivel nacional ocurría en la Amazonia, esta participación ha tenido una tendencia a la baja, presentándose un quiebre ascendente (50%) en el periodo 2014-2015 para situarse en el 44% en el 2015-2016. Si tomamos el promedio de la deforestación en los cinco periodos de análisis en la región Amazónica, cerca del 93% ocurre en cuatro departamentos: Caquetá (38%), Meta (26%), Guaviare (15%) y Putumayo (14%) (IDEAM, 2017). El mayor nivel de deforestación en estas áreas se registra cerca de los centros urbanos y en aquellos puntos donde el transporte por carretera y fluvial es más accesible. Los departamentos con mayores tasas de deforestación para el periodo 2010-2016 son Caquetá (181.640 ha), Meta (126.273 ha) y Guaviare (80.510 ha), que representan el 43% de la deforestación nacional. (Ver Tabla No 2 y Figura No 16).

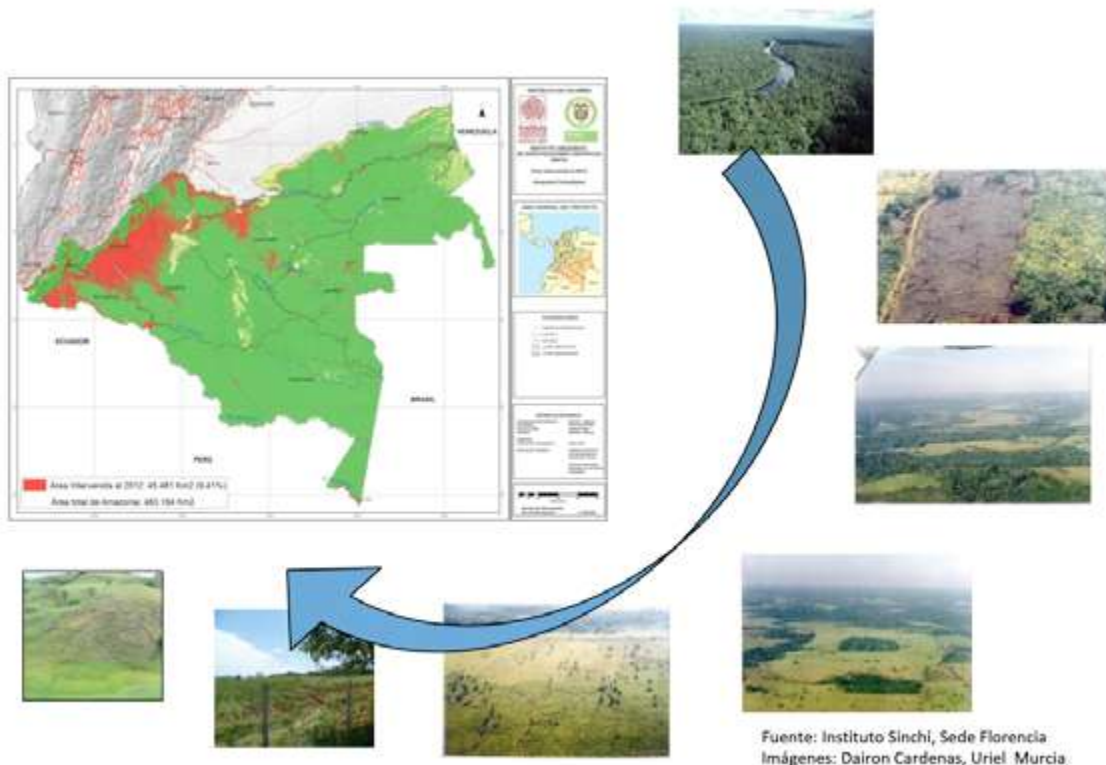
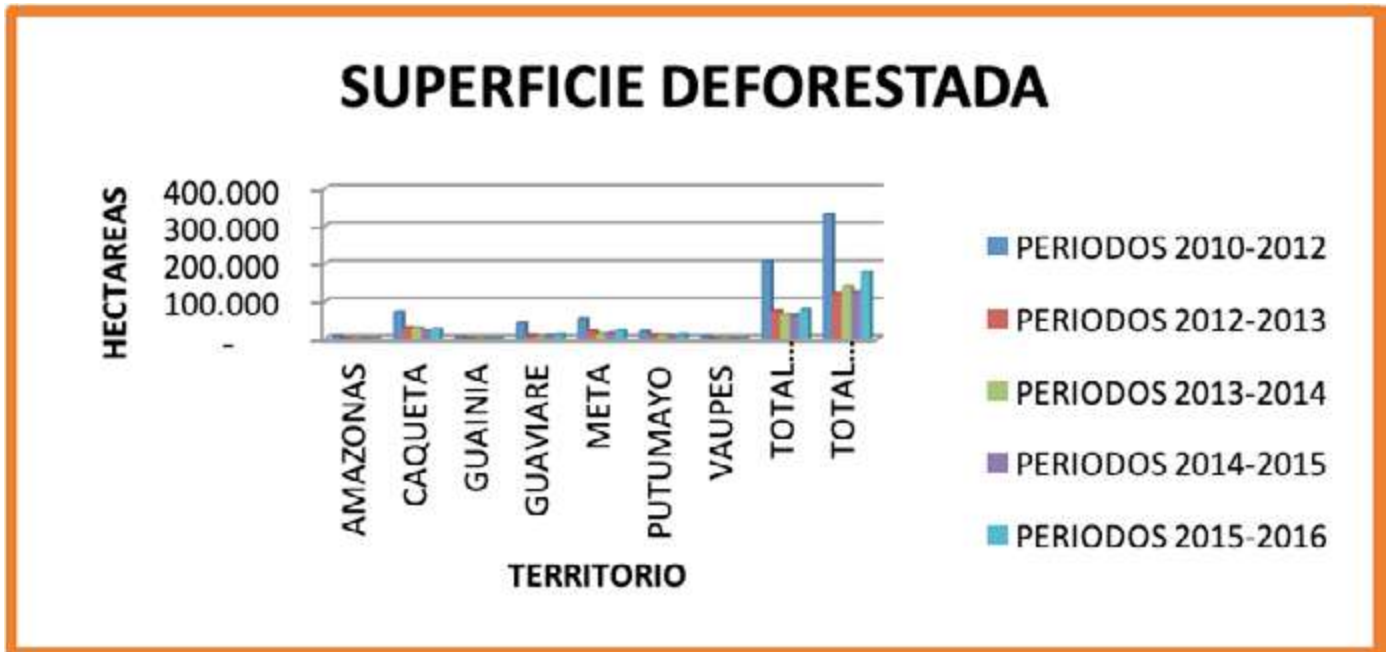


Figura 15. Dinámica de intervención agropecuaria

Tabla 2. Deforestación en Colombia y en la Amazonia

DEPARTAMENTO	PERIODOS				
	2010-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
AMAZONAS	8.38	1.042	1.723	1.277	1.913
CAQUETÁ	72.195	29.844	29.245	23.812	26.544
GUAINÍA	4.927	1.863	1.3	1.34	2.752
GUAVIARE	41.959	10.569	6.892	9.634	11.456
META	54.026	20.126	13.727	15.369	22.925
PUTUMAYO	19.466	10.72	11.106	9.214	11.117
VAUPÉS	7.18	1.154	1.967	1.116	1.949
TOTAL AMAZONIA	208.133	75.318	65.96	61.762	78.656
TOTAL NACIONAL	332.145	120.938	140.356	124.035	178.597

Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Grupo de Bosques 2017. Proyecto Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Bogotá, D. C., Colombia. (IDEAM, 2017)



Fuente: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales - IDEAM. Subdirección de Ecosistemas e Información Ambiental. Grupo de Bosques 2017. Proyecto Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC). Bogotá, D. C., Colombia. (IDEAM, 2017)

Figura No 16. Distribución de la deforestación en los departamentos Amazónicos 2010-2016

Después de analizar la problemática del bosque y los motores de deforestación en estos dos departamentos es evidente la necesidad de generar dinámicas de reconversión de los sistemas productivos actualmente implementados en estos territorios hacia sistemas de que no demanden deforestación y que por el contrario permitan la recuperación y aprovechamiento del bosque. Para esto se requiere que el ordenamiento productivo y social de la propiedad determine el uso y manejo de la tierra que

promueva la conservación de la cobertura boscosa que aún existe, la implementación de mejores prácticas que sean más compatibles con los ecosistemas y permitan un uso del suelo más acorde a su aptitud en los territorios intervenidos; así como el desarrollo de otras alternativas productivas en las cuales se aprovechen los servicios ecosistémicos del bosque en estos dos departamentos que cambien la percepción sobre el valor que tiene la existencia de bosque natural en los predios.

2. EL ORDENAMIENTO PRODUCTIVO Y SOCIAL DE LA PROPIEDAD

2.1. Componente de ordenamiento productivo

Se define como un proceso participativo de planificación multisectorial, de carácter técnico, administrativo y político, que busca contribuir al uso sostenible de los recursos en el territorio con el propósito de mejorar la productividad agropecuaria, la seguridad alimentaria y la competitividad local, regional, nacional e internacional bajo principios de responsabilidad social y sostenibilidad ambiental (UPRA; CORPOICA; ICA; AUNAP; INCODER; IGAC;, 2014). Como parte estratégica para la construcción del ordenamiento productivo se han definido por la UPRA las siguientes etapas:

- **Etapa 1:** Priorizar las alternativas productivas y áreas estratégicas de producción bajo el enfoque territorial, con base en las necesidades de producción de alimento y en sus oportunidades de mercadeo. Para ello la aptitud de usos agropecuarios de cada una de las clases de tierra existentes permite identificar líneas productivas que sean biofísicamente apropiadas, socialmente aceptables, económicamente viables y que no ocasionen impactos negativos en el medio ambiente, es decir, que sean sostenibles a largo plazo. En esta etapa se da respuesta a las siguientes preguntas: ¿Qué otros usos de la tierra son físicamente posibles y económica y socialmente relevantes?, ¿Qué insumos son necesarios para causar un nivel deseado de producción?, ¿Cuáles son los usos actuales de la tierra y cuáles son las consecuencias si las prácticas actuales de gestión siguen siendo las mismas?
- **Etapa 2:** Elaborar los modelos prospectivos de ordenamiento productivo de manera concertada con los actores estratégicos teniendo como referentes la evaluación de tierras, la identificación y diagnóstico de áreas estratégicas agropecuarias y las dinámicas del mercado.

- **Etapa 3:** Formular de manera participativa los planes de ordenamiento productivo para alcanzar el uso sostenible del suelo en función de las apuestas priorizadas y la tipología de territorios priorizados. El foco está sobre las cadenas productivas priorizadas por el MADR y en la reconversión productiva orientada a incorporar mayor valor agregado, diversificar la producción agropecuaria y mejorar la producción de bienes y servicios ambientales.

La gestión de información y conocimiento, son ejes estructurales para los planes, por cuanto reducen la incertidumbre de la toma de decisiones. De igual manera la implementación de programas de capacitación, actualización y asistencia técnica paralelos a los planes de ordenamiento, permitirán dejar capacidad instalada para la sostenibilidad en el largo plazo.

- **Etapa 4:** Concertación de acuerdos estatales y sociales para la ejecución de los planes de ordenamiento productivo con visión de largo plazo que permita la articulación de estos con los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipal.

En este sentido, en las conversaciones que se han sostenido con la UPRA para la formulación del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la propiedad para Caquetá, se ha acordado que para su construcción se tendrá como enfoque el agroambiental en donde son los arreglos agrodiversos y no una línea productiva la que se toma en cuenta para el proceso, además de que el bosque entra hacer parte de la oferta productiva del predio. La reconversión productiva se da basados en los sistemas productivos identificados, en otras palabras, es el sistema el que interviene y no un producto en particular, así que el enfoque de cadena valor es el que más interesa.

Uno de los principales aspectos a abordar, sino el central, en la formulación del Plan de Ordenamiento Productivo es el relacionado con la Evaluación de Tierras con Fines Agropecuarios que, para el caso de la Amazonia, en el pilotaje a desarrollar en el Caquetá se requiere ajustar

tanto en la metodología como en los instrumentos para estar en consonancia con el marco de referencia expuesto en el primer capítulo, en especial, en cuanto al enfoque agroambiental que la UPRA comparte. Los principales aspectos de la guía metodológica para la evaluación de Tierras con Fines Agropecuarios (Ver Figura No 17)) son los siguientes:

- La metodología contempla cinco (5) etapas o momentos.
- La primera de ellas es la priorización y definición del Tipo de Uso de la Tierra (TUT), aspecto indispensable, ya que operativamente no es posible atender todas las iniciativas productivas y además es preciso identificar claramente el TUT a evaluar. Para el caso de Caquetá dicho TUT podría corresponder a un arreglo agroecológico (sistema) pero hay que identificarlo. Esta priorización se da como resultado de la aplicación de la guía de mercados definida en el marco de la metodología de la UPRA.
- La segunda fase corresponde a los requerimientos del TUT específico, en que se analizan variables disponibles correspondientes a los componentes biofísico, socioeconómico y socioecosistémico de acuerdo a las demandas específicas del TUT. Es preciso señalar la importancia de la información disponible para realizar estos análisis. Además de que para el modelamiento se consideran en su orden componentes, criterios y variables.
- La tercera fase de análisis corresponde a la oferta del territorio respecto a las demandas del TUT, que permiten comparar los parámetros identificados como demanda del TUT con la oferta específica de un territorio determinado.
- Posteriormente se realiza el procesamiento espacial de los datos.
- Resultado del cual se genera el mapa de zonificación final.

Como resultado de las dos (2) interacciones entre la UPRA y el Instituto SINCHI, se llegaron al respecto a los siguientes compromisos:

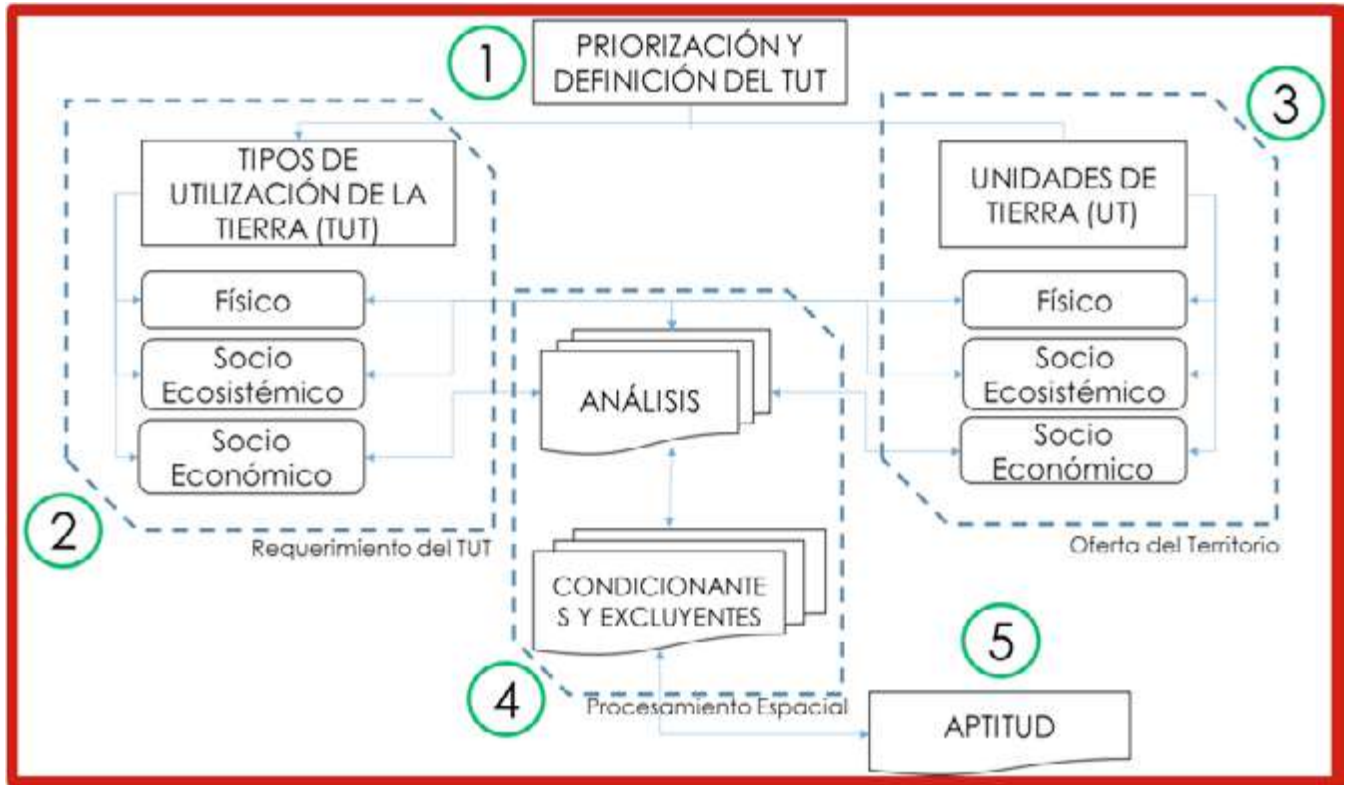
- La aproximación se realizaría a partir de un enfoque de agroecosistema o agroambiental orientado a arreglos productivos en lugar de un solo producto.
- Se orientará a aprovechar el bosque como sistema productivo.

- La ganadería será una de las actividades que tendrá el proceso de reconversión productiva.
- La propuesta es iniciar el ejercicio de ajuste metodológico para la Amazonia con un equipo técnico reducido de ambas entidades, orientado a la conceptualización y metodología de esta evaluación de tierras.
- Avanzar en la priorización de TUT agroambientales.
- Se consideran oportunos los Acuerdos con Campesinos en el marco del esfuerzo realizado por el Instituto SINCHI en cuanto que contribuye al cierre de la frontera agrícola.
- Se insiste en que el camino de intervención conjunta para el ajuste metodológico de evaluación de tierras debe estar orientado a la franja de estabilización en el departamento.
- UPRA revisará los documentos técnicos entregados por el SINCHI para identificar variables comunes
- SINCHI avanzará en la identificación de los TUTS por arreglo (Agroforestal, Restauración, entre otros) así como en las variables a incluir de acuerdo a insumos de la UPRA
- La UPRA enviará la relación de variables de carácter general que se consideran para su evaluación de tierras.
- Es necesario identificar las acciones conjuntas para cerrar la frontera agrícola en la región con un enfoque diferencia dentro y fuera de la misma.

2.2. Componente ordenamiento social de la propiedad

Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la Nación; que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural (UPRA, 2017)². El proceso que se adelanta en la formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad está compuesto por las siguientes fases (UPRA, 2014):

² Resolución MADR 128 de 2017.



Fuente: UPRA

Figura 17. Evaluación de tierras con fines agropecuarios

- **Fase I.** Alineación, información, análisis y formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Con base en el marco conceptual, normativo, metodológico y prospectivo UPRA, los territorios construirán de manera participativa el ordenamiento social a partir de sus propios proyectos territoriales y con una sólida base diagnóstica, cartográfica, informativa, estadística y prospectiva.
- **Fase II.** Territorialización, formulación de proyectos territoriales y construcción de pactos.
- **Fase III.** Consolidación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural e implementación de los proyectos estratégicos territoriales.
- **Fase IV.** Seguimiento, monitoreo y evaluación.

Este Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad deberá articular e incorporar los procesos y resultados de la

formalización de la propiedad en áreas sustraídas y las estrategias de derecho de uso de baldíos no adjudicables. En Caquetá está en proceso la formulación del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad y la Gobernación en el marco del convenio que tiene con el Instituto SINCHI le ha solicitado su apoyo, que por supuesto la respuesta ha sido afirmativa, lo cual se potencia con el convenio entre el Instituto y la UPRA, que al respecto se ha venido trabajando en la ruta para lograr afinar los distintos instrumentos, metodologías y procesos diseñados por la UPRA para que estos incorporen efectivamente el enfoque agroambiental.

2.2.1. Formalización predial

En cuanto la estrategia de diseño e implementación de un Programa de Formalización Predial y el uso sostenible de la tierra en áreas de Ley 2ª de 1959, para establecer el estado de la tenencia de la tierra rural y diseñar alternativas

jurídica, social, institucional, ambiental y económicamente viables para su formalización e incorporación legal y sostenible a la economía regional, en las áreas de los departamentos de Caquetá y Guaviare, se ha propuesto la formalización de un Convenio con la Agencia Nacional de Tierras(ANT). Los componentes de la intervención son: diagnóstico preliminar del estado de la propiedad, definición de alternativas para la formalización de la propiedad y prueba piloto.

Para este componente de Ordenamiento Social de la Propiedad cada vez se hace más necesario el trabajo concertado con las Agencias de Renovación del Territorio, Desarrollo Rural y Tierras, así como también con el Ministerio del Posconflicto, con el fin de evitar mensajes contradictorios del mismo estado en la región. Es bajo este escenario de alianzas que el Instituto SINCHI debe visibilizar su conocimiento e información para orientar las inversiones públicas y privadas acordes con la vocación forestal del territorio y su potencial como generador de ingresos, a través de prácticas que permitan en el mediano y largo plazo generar el cambio de uso del suelo, de tal manera que la ganadería de paso al eco y agroturismo, a la cosecha del bosque, a la utilización sostenible de la biodiversidad y a fortalecer la cultura del bosque como elemento focal de las intervenciones.

La estrategia de intervención en el tema predial está basada en la construcción de relaciones de confianza y respeto con las asociaciones campesinas que ha venido consolidando el Instituto, a partir de las cuales hoy se promueve la conservación de las zonas de bosque como una alternativa económica y social, que se potenciaría con el acceso real y efectivo a la propiedad en las zonas sustraídas de media y baja intervención antrópica y en diseñar alternativas que garanticen la ocupación a aquellos beneficiarios asentados en áreas de Ley 2ª de 1959 que cumplen con unas condiciones para su uso y manejo sostenible, y de esta forma, frenar la expansión de la frontera agropecuaria. La estrategia como tal a implementar, está orientada a la gestión del conocimiento sobre el estado de tenencia rural y al diseño de alternativas jurídica, social, institucional, ambiental y económicamente viables para su formalización

e incorporación legal y sostenible a la economía regional, en las áreas de los departamentos de Caquetá y Guaviare seleccionados como pilotos.

De acuerdo con el informe para la Transformación del Campo, elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, el 78,5% de los predios rurales en todo el país incorporados en las bases de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no tienen claramente definida su titularidad, y por ende, poco acceso a los activos de producción, lo que repercute en menores ingresos para las familias rurales. Al no contar con títulos de propiedad, no pueden acceder a los servicios y bienes para la producción como el capital, crédito e incentivos financieros, subsidios, programas y proyectos de inversión rural, lo cual contribuye a su marginalidad y niveles de pobreza.

Las entidades del Estado, ONG's y otros organismos interesados en aportar al desarrollo de las zonas rurales del país, entre ellas las de la Amazonia, también encuentran en la falta de claridad sobre la tenencia de la tierra una limitante en su accionar por los riesgos jurídicos que conlleva (realizar inversiones que no tienen un soporte legal, una acción vinculante que genere derechos a partir de la misma, o una forma de evaluar resultados a largo plazo). Este riesgo limita la inversión en proyectos agroambientales enfocados a mercados atractivos, pero poco explorados como el aprovechamiento sostenible del bosque, en especial, productos no maderables, el establecimiento de sistemas productivos sostenibles y la oferta de servicios ambientales, que se traduce en la ocupación ilegal, la deforestación y una ausencia en la planificación del territorio.

La tierra cumple un papel central en la inclusión productiva del campo para los productores agropecuarios. Por un lado, esta ha limitado el acceso a muchas de las políticas públicas en la medida que tener tierra con títulos válidos ha sido un prerrequisito para acceder a los programas de apoyo productivo, crédito y vivienda, entre otros, razón por la cual, un mecanismo para luchar contra la pobreza rural es garantizar el acceso a la propiedad.

Al respecto, el Estado Colombiano ha emprendido diferentes iniciativas, entre las cuales se encuentra el Programa de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, diseñado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, hoy en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, que como su nombre lo indica, este programa crea las condiciones para formalizar la propiedad rural de forma masiva, a partir de la participación activa de la comunidad, la Agencia Nacional de Tierras, la Superintendencia de Notariado y Registro, el Programa de Restitución de Tierras, Alcaldías, juzgados y las demás instancias que se deriven de la implementación de los acuerdos de paz (Decreto Ley 902 de 2017).

En concordancia con este objetivo nacional, el Instituto SINCHI comprende que una forma de incentivar la conservación de los bosques es apoyar a los beneficiarios de las alianzas productivas a formalizar la propiedad en áreas sustraídas de baja y media intervención y en diseñar alternativas que garanticen la ocupación a aquellos asentados en áreas de Ley 2ª de 1959 que cumplen con unas condiciones para su uso y manejo sostenible, y de esta forma, frenar la expansión de la frontera agropecuaria a partir de una clara titularidad de las comunidades actualmente asentadas, ya que el programa de formalización masiva de la propiedad rural no ha incluido dentro de las zonas de formalización masiva los municipios de los departamentos de Caquetá y Guaviare, zonas en donde actualmente el Instituto realiza sus intervenciones agroambientales.

Es en esta apuesta, en donde lo adelantado por el Instituto con GEF-Corazón de la Amazonia, a través del enfoque agroambiental de las intervenciones, crea las condiciones propicias para coadyuvar a frenar la deforestación a partir de la reducción de la pobreza de las comunidades asentadas en las zonas de media y baja intervención, al incentivar el aprovechamiento y comercialización de los productos propios del bosque, acompañado de la construcción de relaciones de confianza y respeto entre el Instituto y la comunidad. Esta estrategia, sumada a la posibilidad de clarificar la propiedad en estas regiones, redundaría en mayores beneficios a las asociaciones y campesinos

vinculados al Programa, que podrán acceder a las líneas programáticas y de financiación del estado para proyectos productivos sostenibles, cosecha y transformación de productos del bosque, pagos por servicios ambientales y comercialización, generando mejores niveles y calidad de vida.

Por otra parte, a partir de la seguridad jurídica en la tenencia, el Instituto podrá implementar mecanismos que den garantía a las inversiones realizadas a través de las medidas que la legislación colombiana contemple para cada caso, así como las acciones a adelantar para la correcta interrelación con los actores antes mencionados a partir de la gran ventaja competitiva del Instituto en el conocimiento del territorio y la confianza de las comunidades.

Con respecto a establecer el estado de la tenencia de la tierra rural y diseñar alternativas jurídica, social, institucional, ambiental y económicamente viables para su formalización e incorporación legal y sostenible a la economía regional, es necesaria la focalización espacial de la intervención en los predios de los beneficiarios con acuerdos campesinos y RUAT que hacen parte de las organizaciones fortalecidas en temas socioempresariales, aplicando la encuesta de Estado de la propiedad diseñada para el efecto y la generación de la cartografía y base de datos asociada a los aspectos prediales derivada del convenio con el IGAC.

Con base en la tenencia de la tierra que arroja las encuestas prediales y los RUAT, se debe proceder a analizar su pertinencia legal y en definir los elementos centrales de la posible ruta para la formalización de los predios de las áreas sustraídas de los departamentos de Caquetá y Guaviare, así como también de los derechos de uso en las áreas de Reserva Ley 2ª de 1959, en los cuales el Instituto tiene acuerdos campesinos. De esta manera, en el primer barrido que será consolidado con la entrega de la información gráfica y alfanumérica del Sistema de Información Ambiental Territorial de la Amazonia Colombiana (SIATAC), se clarifican varios aspectos relacionados con la propiedad.

A lo anterior se suma la alianza con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, que permitirá acceder a la información catastral existente, y tal vez lo de mayor impacto, fortalecer sinergias que contribuyan a trabajar conjuntamente, no solo en el proceso de formalización de predios en áreas sustraídas sino en identificar y visibilizar figuras jurídicas que permitan a las familias que se hallan en las áreas de Ley 2ª, poder usufructuar el predio cumpliendo los compromisos previamente adquiridos en un Plan de Manejo acorde con lo estipulado en la zonificación ambiental de la Resolución 1925 de 2013 del MADS.

Es necesario por lo tanto aclarar la plena propiedad y las relaciones jurídicas precarias o informales (propiedad por sanear, posesión, ocupación, mera tenencia) tanto a nivel nacional como regional y local tomando como referencia el Índice de Informalidad de la propiedad de la UPRA basado en el Proyecto de Interrelación Catastro Registro (ICARE), que apunta a medir la coherencia entre las bases catastrales y la información de tipo jurídico como propietario, cabida o linderos, lo cual como lo evidencia la Misión Rural arroja un panorama preocupante.

Esta precariedad en la información catastral se hace más evidente en el Guaviare, dado que su catastro se formó a partir de declaraciones voluntarias de los propietarios (catastros fiscales) y no con censos. El Atlas de distribución de la propiedad rural, realizado por Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) en el 2013, detalla para el departamento de Caquetá un total de 11.272 predios incorporados a las bases de datos catastrales, de los cuales se estimó por esta entidad que un 25 % corresponden a propiedad privada con un tamaño promedio de 58,87 ha. Para el caso del departamento del Guaviare, este estudio detalló un total de 3062 predios incorporados en el catastro fiscal, con un área promedio de 50,36 ha y el 5% de los predios tienen propiedad (Riaño, 2017).

Se presume que parte de los predios reconocidos por el IGAC y de los cuales sus ocupantes se declaran propietarios se localizan en zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, pero un alto porcentaje de predios que se localizan por fuera de la reserva son susceptibles de ostentar la plena propiedad. Para clarificar esta incógnita, se debe desarrollar la

revisión en las bases de datos de Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las levantadas por el Instituto en el desarrollo de sus programas para las asociaciones establecidas como piloto, además de realizar un estudio de títulos detallado, que abarque la tradición hasta antes de la entrada en vigencia de la ley segunda, dado que el carácter de no adjudicarle para estas zonas solo aparece en 1974 y puede que se hayan realizado adjudicaciones durante este periodo, dentro y fuera de las Zonas de Reserva Forestal. De otra parte, otro instrumento fundamental a tener en cuenta es la Resolución 129 de 2017 del MADR, que estableció los lineamientos operativos de la Política de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural que será aplicada en los territorios a través de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), que se definen como instrumentos operativos que articulan la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a garantizar el acceso a la tierra o la formalización de la tenencia en las zonas de aplicación. Para lograrlo, el Estado confiere a la Agencia Nacional de Tierras la competencia de adjudicar baldíos o sanear la titularidad de los predios de manera expedita, siempre que en el trámite no medie oposición a través de un proceso administrativo que deroga todos los mecanismos existentes en la normatividad a este respecto. En caso de existir oposición, el proceso debe ser tramitado por la jurisdicción agraria. Este procedimiento quedó normado en el Decreto Ley 902 de 2017.

En cuanto a los predios con propiedad precaria u ocupaciones por adjudicar dentro de la Zona de Reserva de Ley 2ª, dada la condición de no adjudicables que prima sobre otras normas, como por ejemplo no les aplica la restitución de tierras de la ley 1448 de 2012 en zonas de reserva forestal Nacional, establecido en el decreto 440 de 2016, la solución debe buscarse en las normas vigentes en materia de concesión de usos compatibles en zonas de reserva, para lo cual el Acuerdo No 58 de 2018 de la ANT se constituye en la línea de acción que es necesario aplicar mediante un pilotaje que permita tener claridad y validez sobre los instrumentos y procesos a generalizar.

Es pertinente conformar expedientes para cada predio (Riaño, 2017), tanto en formato físico como digital. Para ello, se debe iniciar con la codificación de cada predio, para lo cual se recomienda usar una llave o identificador adicional, ya sea la cédula de ciudadanía del beneficiario o en caso de existir, el código catastral. Una vez analizada la encuesta predial y los documentos existentes en cada predio por el profesional en gestión predial, se debe iniciar la gestión de la información asociada con los predios beneficiarios de cada proyecto, bien sea la información que exista en las bases de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en las bases tributarias de los municipios o la que se pueda adquirir en la Superintendencia de Notariado y Registro. Esta información corresponde a: Polígonos prediales catastrales, registros 1 y 2 digitales o fichas catastrales análogas, folios de matrícula inmobiliaria, escrituras, sentencias u oficios, planes de ordenamiento territorial, posibles licencias urbanísticas, imágenes satelitales, entre otros documentos asociados a los predios.

La falta de claridad en la tenencia de la tierra debe trabajarse decididamente, empezando por la aplicación de la encuesta diseñada a través de las asociaciones fortalecidas en temas socioempresariales, pero también para clarificar la tenencia real de los usuarios registrados en los RUAT cuya respuesta a la encuesta en la mayoría de los casos es difusa por la diversidad de alternativas diseñadas por la plataforma 360.

En el marco de la función social y ecológica de la propiedad, en mi concepto la cobertura de estas funciones debe ser no solo a los propietarios sino a cualquier tipo de tenencia en especial para regiones como la Amazonia o el Choco Biogeográfico, es una base importante para el diseño de alternativas viables que permita superar ese círculo vicioso de las entidades del sector agropecuario, que si un campesino no cuenta con títulos de propiedad, no pueden acceder a los servicios y bienes para la producción como el capital, crédito e incentivos financieros, subsidios, programas y proyectos de inversión rural, lo cual contribuye a su marginalidad y niveles de pobreza.

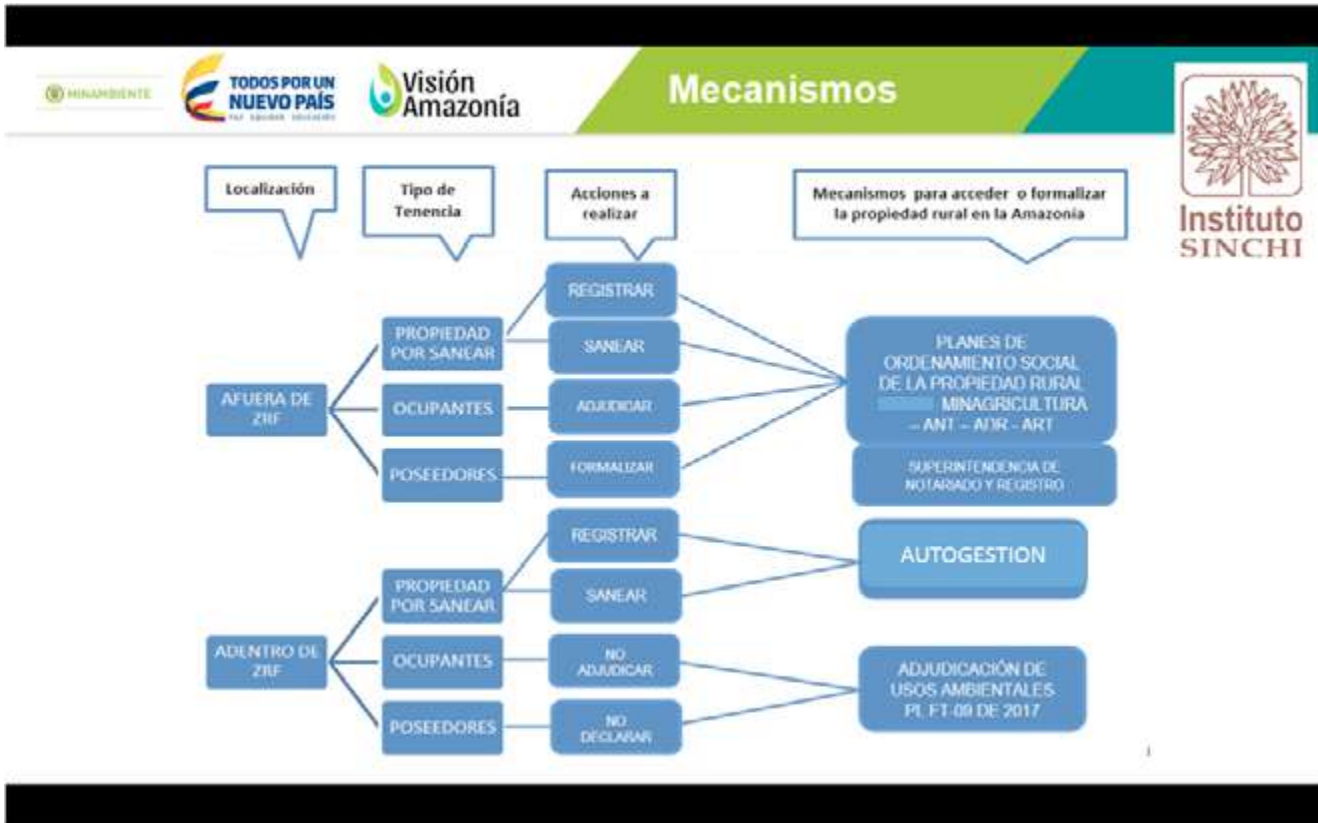
A lo largo del primer y segundo informe se dio respuesta a la pregunta ¿Cómo acceder a la propiedad plena del suelo en la Amazonia?, estableciendo que hoy en día el acceso a la plena propiedad del suelo en la Amazonia se puede realizar a partir de tres acciones:

A manera de resumen el acceso a la plena propiedad del suelo en la Amazonia se puede realizar a partir de tres acciones (Riaño, 2017) que se esquematizan en la Figura No 18:

Adjudicar o formalizar: que consiste en ser objeto de adjudicación de baldío de la Nación o de formalización de la propiedad a través del Procedimiento Único de carácter administrativo, que es competencia de la Agencia Nacional de Tierras, el cual puede ser gestionado por solicitud de cada persona interesada en obtener la plena propiedad, o en el desarrollo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, los cuales son de carácter masivo (para todos los predios de un sector o vereda). Estos aplican únicamente para predios localizados por fuera de la Zona de Reserva Forestal de la Amazonia.

Sanear: que consiste en corregir los errores jurídicos en los títulos que otorgan la propiedad y que fueron causal de devolución por parte de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos. Aplica para predios dentro o fuera de Zona de Reserva Forestal de la Amazonia (ZRFA), asumiendo que existan predios a su interior que hayan sido adjudicados con anterioridad a 1974, fecha en que dichos predios adquieren el carácter de inembargables.

Registrar: que consiste en llevar por primera vez a la Oficina de Instrumentos de Registros Públicos los títulos que otorgan la propiedad en nuestro país (tales como escrituras públicas de compra venta, sentencias de adjudicación en procesos de prescripción adquisitiva del derecho de dominio o en procesos sucesoriales o patrimoniales, o resoluciones administrativas de adjudicación de baldíos de la Nación). Igual que en la acción anterior, esta acción aplica para propietarios dentro y fuera de la ZRFA y puede realizarse por a solicitud de cada persona interesada en obtener la plena propiedad.



Fuente: (Riaño, 2017)

Figura 18. Resumen de mecanismos para acceder o formalizar la propiedad en la Amazonia

2.2.2. Reglamentación para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables

A través del Acuerdo No 58 de 2018 la Agencia Nacional de Tierras (ANT)-, en uso de la norma que la crea (Decreto Ley 2363 de 2017) como máxima autoridad de las tierras de la Nación y en particular en su función de administrar las tierras baldías de la esta, reglamenta la administración y el otorgamiento de derechos de uso de los siguientes terrenos baldíos inadjudicables: las sabanas y los playones comunales que periódicamente se inundan; los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, clasificados como tipo B y C (Ver Tabla No 3); y, los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2500 mts alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.

Ahora bien, estos terrenos baldíos inadjudicables de acuerdo a las condiciones técnicas, ambientales, económicas y sociales podrán asignárseles derechos de uso, y si cumplen con los condicionantes, las autoridades competentes procederán a la identificación, deslinde, delimitación y zonificación, según corresponda.

Es pertinente aclarar que para la celebración de contratos de derecho de usos de baldíos inadjudicables, la ANT solamente podrá otorgar el derecho al uso siempre y cuando el mismo este conforme con el ordenamiento general y específico contenido en los actos administrativos que zonificaron y ordenaron las reservas forestales de la ley 2ª de 1959, por lo tanto, tal y como se explicita en la Tabla No 3, las acciones a adelantar en las zonas B y C de la zonificación para la Amazonia realizada mediante el decreto 1925 de 2013 son las que se pueden desarrollar,

pero para ello se requiere de una mayor precisión por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales para orientar los proyectos. Y es aquí donde el Instituto SINCHI con sus Sistemas Productivos Sostenibles y el Aprovechamiento Sostenible del bosque pueden realizar los mejores y oportunos aportes, producto de sus investigaciones y validaciones a lo largo de más de 30 años.

Prácticamente el abanico de sujetos con los que se puede realizar el contrato de derecho de uso de baldíos inadjudicables es bastante amplio, lo cual genera incertidumbre sobre la prelación que puedan tener los campesinos y organizaciones de productores como ocupantes previos, y en especial, aquellos que desarrollan prácticas amigables con la conservación. Es en este proceso que debe establecerse condicionantes que no se vuelvan perversas al incrementar la ocupación de la reserva generándose expectativas de titulación, y por consiguiente, de ampliación de la frontera agropecuaria con los consecuentes impactos en la deforestación. El punto central es que los límites de la ley 2ª de 1959 vigentes deben mantenerse, además de considerar que una parte de quienes las ocupan carece de arraigo por la tierra (colonos). Bien vale la pena que el MADS delegue en el SINCHI su participación en la Junta de Baldíos así como en las mesas técnicas operativas e inclusive aportara información y conocimiento para la formación de expedientes de los baldíos inadjudicables.

De otra parte, llama la atención los artículos 37 y 39 del Acuerdo 58 de 2018 cuando en la evaluación del predio localizado en el baldío inadjudicable tiene como un condicionante que las actividades sean compatibles con la clasificación del suelo asignada en el POT, PBOT y EOT, cuando en áreas como la ley 2ª de 1959 no tienen competencia.

Ahora bien, en la Mesa Técnica del MADR y MADS se propuso por parte del Instituto a la ANT desarrollar conjuntamente un pilotaje en Guaviare que permitiera afinar

instrumentos, procesos y métodos tanto para los procesos de formalización masiva de predios en áreas sustraídas como en los derechos de uso de baldíos inadjudicables en zonas B y C, para lo cual se ofrece el trabajo que se viene adelantando con familias campesinas en proyectos con enfoque agroambiental y aprovechamiento sostenible del bosque con énfasis en productos no maderables y donde ya se tienen Acuerdos con Campesinos, instrumento que se promueve incorporar para hacer efectiva la función social y ecológica de la propiedad.

Tabla 3. Zonificación ley 2ª de 1959

ITEM	ZONA TIPO A	ZONA TIPO B	ZONA TIPO C
CARACTERÍSTICAS	Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.	Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.	Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastorales y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.
COBERTURA	Departamento del Caquetá: Corresponden a dos (2) polígonos, que comprenden el piedemonte de la Cordillera Oriental y la llanura amazónica. Las áreas se distribuyen en parte del suelo rural de los municipios de Solano, San Vicente del Cauquín, Cartagena del Chairá, Belén de los Andes, Florencia, El Paujil, El Doncello y Puerto Rico. Estas áreas abarcan una extensión aproximada de 3.181.748,98 hectáreas, correspondientes al 84,7% del área de la Reserva Forestal de la Amazonia en el departamento. Departamento del Guaviare: Corresponden a siete (7) polígonos ubicados en parte del suelo rural de los municipios de Calamar, Miraflores, el Retorno y San José del Guaviare, con un área aproximada de 1.786.367,9 hectáreas que corresponde al 85,07% del área de la Reserva Forestal de la Amazonia en el departamento.	Departamento del Caquetá: Corresponden a tres (3) polígonos ubicados en parte del suelo rural de los municipios de San Vicente del Cauquín, Cartagena del Chairá, Solano, Vajrapalao, Solita, Milán, Florencia, Montañitas, el Doncello y Puerto Rico. Esta área abarca una extensión aproximada de 574.458,32 hectáreas, correspondientes a 15,29% del área de la reserva en el departamento. Departamento del Guaviare: Corresponden a cuatro (4) polígonos ubicados en parte del suelo rural de los municipios de Calamar, Miraflores, el Retorno y San José del Guaviare, con un área aproximada de 313.351,17 hectáreas, correspondientes al 14,92% del área de la Reserva Forestal de la Amazonia en el departamento.	No aplica sino para el Huila
ACTIVIDADES PERMITIDAS	1. Fomentar la investigación científica aplicada prioritariamente a la restauración ecológica y a la generación de información sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos, de acuerdo a la normatividad vigente. 2. Fomentar la investigación básica sobre biodiversidad, y manejo forestal sostenible. 3. Implementar las acciones de restauración, rehabilitación y recuperación en procura del restablecimiento del estado natural de las coberturas y de las condiciones ambientales necesarias para regular la oferta de servicios ecosistémicos. 4. Incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características biofísicas de este tipo de zona. 5. Implementar el Certificado de Incentivo Forestal con fines de conservación, establecido en la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995. 6. Desarrollar actividades de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), otros mecanismos de mercado de carbono y otros esquemas de distribución de beneficios por servicios ecosistémicos. 7. Incentivar el aprovechamiento sostenible de fauna, la agricultura ecológica y la biotecnología según las normas vigentes.	1. Propender por la ordenación forestal integral de estas áreas y fomentar actividades relacionadas con la producción forestal sostenible, el mantenimiento de la calidad del aire, la regulación del clima y del recurso hídrico, así como el control de la erosión. 2. Estimular la investigación científica aplicada prioritariamente a la restauración ecológica y a la generación de información sobre el manejo forestal de fuentes de productos maderables y no maderables, diversidad biológica y servicios ecosistémicos, de acuerdo a la normatividad vigente. 3. Promover el establecimiento de plantaciones forestales comerciales en áreas que por sus condiciones permitan el desarrollo de estas actividades, teniendo en cuenta la evaluación del riesgo. 4. Incentivar la reconversión de la producción agrícola y pecuaria existentes hacia esquemas de producción sostenibles, que sean compatibles con las características del tipo de zona. 5. Implementar procesos de restauración ecológica, rehabilitación y recuperación de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Restauración, con el objeto de proteger las cuencas hídricas para el abastecimiento de agua a las poblaciones y a las actividades económicas. 6. Promover la implementación del Certificado de Incentivo Forestal para plantaciones comerciales y para la conservación de que trata la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995. 7. Los proyectos relacionados con alianzas productivas u otras estrategias, se podrán desarrollar en predios privados, siempre que no implique la ampliación de la frontera agrícola, se evite la reducción de las áreas de bosque natural, cuenten con un componente forestal, no se afecte el recurso hídrico y se ejecuten implementando buenas prácticas. 8. Propender por el desarrollo de actividades de desarrollo de bajo carbono, incluyendo los de la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (REDD), Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) y otros mecanismos de mercado de carbono, así como otros esquemas de reconocimiento por servicios ambientales. 9. Impulsar las líneas establecidas en la Estrategia de Emprendimiento de Negocios Verdes, incluida en la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenible, y los programas que lo implementen, siempre y cuando sean compatibles con las aptitudes del suelo y las características de este tipo de zona.	1. Fomentar la rehabilitación de la estructura y composición de las coberturas presentes generando la conectividad necesaria para los ecosistemas naturales en la zona y en la Reserva Forestal. 2. Implementar estrategias para la protección de roridas hídricas, áreas con pendientes superiores al 100% y áreas vulnerables o con riesgo de deslizamiento. 3. Propender por la inclusión de herramientas de manejo del paisaje, buscando la conectividad ecológica y funcional de las coberturas boscosas y la provisión de servicios ecosistémicos en los planes, programas y proyectos que se pretendán desarrollar en estas zonas. 4. Velar para que las actividades que se desarrollen en esta zona mantengan las coberturas de bosque natural presentes, haciendo un uso sostenible de las mismas. 5. El desarrollo de actividades de producción agrícola y pecuaria deben integrar criterios de sostenibilidad y buenas prácticas ambientales. 6. Fomentar la implementación de sistemas agroforestales y silvopastorales. 7. Fomentar la implementación del Certificado de Incentivo Forestal para plantaciones comerciales y para la conservación de que trata la Ley 139 de 1994 y el parágrafo del artículo 250 de la Ley 223 de 1995. 8. Los proyectos relacionados con alianzas productivas u otras estrategias, se podrán desarrollar en predios privados, siempre que no implique la ampliación de la frontera agrícola, se evite la reducción de las áreas de bosque natural, cuenten con un componente forestal, no se afecte el recurso hídrico y se ejecuten implementando buenas prácticas. 9. Propender por incentivar acciones de adaptación al cambio climático y mitigación de gases efecto invernadero.

Fuente: Decreto 1925 de 2013. Diseño autor

3. FRONTERA AGRÍCOLA

Mediante la Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, UPRA definió la Frontera Agrícola Nacional, entendida como el *límite del suelo 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*. Es de anotar que esta definición es una construcción conjunta entre el MADR y el MADS e instituciones adscritas. En la frontera agrícola nacional pueden incluirse otras áreas cuya categoría de manejo, derivada de la zonificación ambiental que permite actividades agropecuarias, tales como: explotación forestal o reforestación con fines comerciales asociadas a bosques naturales³. En la Frontera Agrícola determinada se incluyen las siguientes zonas de la Ley 2ª de 1959:

- **Zona B.** Áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal. Para el mapa de Frontera Agrícola esta categoría no es de exclusión, pero el desarrollo de actividades se debe realizar acorde a unos instrumentos diferenciales.
- **Zona C.** Áreas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal. Para el mapa de Frontera Agrícola esta categoría no es de exclusión, pero el desarrollo de actividades se debe realizar acorde a unos instrumentos diferenciales.

Adicionalmente esta definición de la frontera agrícola da respuesta a uno de los puntos centrales del acuerdo 1 hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.

Para las áreas de exclusión se identifican aquellas que presentan cambio de bosque natural a no bosque a partir del 2010. Esta línea base de referencia hace parte de los

compromisos de país, enmarcados frente a las medidas de reducción de la deforestación, para actuar frente al cambio climático⁴.

De las 114.074.970 ha correspondientes al área continental del país, el área estimada de Frontera Agrícola a escala 1:100.000 para Colombia es de 36.685.402 ha, en la cual se pueden desarrollar actividades agropecuarias de forma sostenible sin restricciones, que equivale al 32,2% del territorio continental nacional. Esta área puede variar en la medida que como producto de la zonificación ambiental se incorporen nuevas áreas de uso sostenible, o se disminuya por la declaratoria de Nuevas áreas que prohíban las actividades agropecuarias, o se disponga de nueva información oficial que sea insumo para el modelo cartográfico para su identificación. Figura No 19.

Para el caso que nos ocupa, Caquetá y Guaviare, tienen el 18% y el 8% de su territorio dentro de la frontera agrícola respectivamente. En estos departamentos se *configuran enclaves agroambientales que corresponden a territorios transformados con actividades agropecuarias, inmersos en ecosistemas predominantemente naturales, que requieren de un manejo ambiental y agrícola diferenciado para su desarrollo y estabilización, teniendo en cuenta los criterios de la zonificación ambiental*.

Sobre el particular, es necesario hacer un pilotaje que permita definir a una mayor escala la Frontera Agrícola en Caquetá y Guaviare, así como la denominada franja de estabilización, determinando al interior de cada una de ellas lo atinente a su funcionalidad, uso y manejo. Se esperaría que el Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la propiedad con enfoque agroambiental, cuyo pilotaje se hará con la UPRA y la gobernación del Caquetá se efectúe a una escala 1:25.000, en especial en los municipios con mayores tasas de deforestación.

De igual forma, se considera procedente a la luz de la Mesa Técnica MADR y MADS se empieza a trabajar en la aclaración del Artículo 69 de la ley 160 de 1994 que

³ MADR-UPRA 2017. *Identificación General de la Frontera Agrícola en Colombia*

⁴ Acuerdo de París 2015



Fuente: UPRA 2017

Figura 19. Frontera agrícola nacional

establece que la persona que solicite la adjudicación de un baldío, deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular. Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.

4. LAS ACCIONES POSCONFLICTO EN EL MARCO DE LA FORMALIZACIÓN DE TIERRAS

De igual manera, en el marco del Acuerdo para la Terminación del Conflicto, la Reforma Rural Integral sienta las bases para la transformación estructural del campo y crea condiciones de bienestar para toda la población rural. Esta Reforma Rural plantea, “*Que el desarrollo rural integral se adelantará en un contexto de globalización y de políticas de inserción en ella por parte del Estado que demandan una atención especial de la producción agropecuaria nacional y especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria*”, para lo cual, uno de sus principios es el “**Desarrollo integral del campo**” sujeto a un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes: agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala; a promover la competitividad y el fomento de la inversión en el campo con visión empresarial y fines productivos como condición para su desarrollo; y de encadenamientos de la pequeña producción rural con otros modelos de producción, que podrán ser verticales u horizontales y en diferente escala. En todo caso se apoyará y protegerá la economía campesina, familiar y comunitaria procurando su desarrollo y fortalecimiento⁵.

Para el efecto el desarrollo rural integral es determinante para impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico equitativo del país. La Reforma Rural Integral debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia⁶.

Por lo anteriormente expuesto, el Instituto SINCHI está llamado a ser un actor fundamental en el desarrollo de las regiones priorizadas en la nueva coyuntura del posconflicto, a través de su modelo Agroambiental, así como en la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumentos en los cuales la política

⁵ Acuerdo de paz; 2016; pág. 12

⁶ Acuerdo de paz; 2016; pág. 10

de agricultura familiar debe constituirse en el medio para empoderar el enfoque agroambiental en la planificación de fincas, el establecimiento de sistemas productivos sostenibles, y tal vez lo más novedoso en el Instituto, en la cosecha del bosque, que permita reducir la deforestación y frenar la ampliación de la frontera agropecuaria en la Amazonia, y especialmente, se garantice la seguridad y soberanía alimentaria, que como ya es conocido por estudios de la FAO, cerca del 75% de la producción de alimentos provienen de la Agricultura Familiar.

Ahora bien, en cuanto al Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)- liderado por la Agencia de Renovación del Territorio, que será el medio para que se materialicen las iniciativas gubernamentales en el marco del acuerdo de paz, su focalización espacial y social coinciden con el territorio donde el Instituto ejecuta sus apuestas agroambientales, lo cual una vez más se reitera lo estratégico de la alianza con la Agencia.

Es de recordar que con base en los criterios de priorización se seleccionaron 16 regiones PDET en el país, integradas por 170 municipios en 16 departamentos, en donde para el caso del Caquetá que hace parte de Región Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño están incluidos sus 16 municipios, en tanto que en Guaviare, están los 4 de su jurisdicción que pertenecen a la Región Macarena-Guaviare, constituyéndose en una oportunidad para articular al Instituto y a la Agencia de Renovación del Territorio en la construcción de los PDET, con la incorporación del enfoque agroambiental de las intervenciones. A este panorama se suma el rol protagónico y proactivo que deben ejercer las 23 organizaciones de productores fortalecidas socioempresarialmente por el Instituto SINCHI, ejerciendo la representatividad de sus asociados en las distintas etapas de la construcción colectiva del Pacto Comunitario por la Renovación Territorial.

Con la Agencia de Renovación del Territorio, se hace necesario que el Instituto concrete espacios para materializar sinergias efectivas y duraderas mediante acuerdos de cooperación que permitan que la formulación y ejecución de los PDET tengan implícito el enfoque agroambiental de las intervenciones.

Para el efecto se hace énfasis en la revisión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), siendo estos un instrumento de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria y con mayor celeridad los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el Acuerdo Final de Paz en el punto 1, en los territorios más afectados por el conflicto, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional. Estos PDET son diseñados a diez (10) años.

Concomitante con lo anterior está el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que busca dar respuesta al problema de la sustitución de cultivos ilícitos en el país, según lo acordado en el numeral 4.1.1 del Acuerdo Final para la Paz, así mismo, le apunta a contribuir a las transformaciones estructurales de la sociedad rural que resulten de la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), de la que es parte, y a la puesta en marcha de los mecanismos de participación ciudadana acordados.

Estas intervenciones a través de los PNIS y PDET deben tener una articulación a nivel espacial, programática y operativa, al igual que con entidades como el Instituto SINCHI que ha venido actuando en el territorio a través de un modelo agroambiental que apunta a la reducción de la deforestación y a coadyuvar a frenar la expansión de la frontera agropecuaria, enfoque que no debe ser ajeno a las entidades como la Agencia de Renovación del Territorio y la Oficina del Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, pues obedece a compromisos internacionales del gobierno colombiano. De ahí que resulta incomprensible que las instancias que ejecuten los PNIS y los PDET de manera separada realicen planeación participativa en el mismo territorio con fines similares dirigidos a la misma población sujeto, además de no consensuar un enfoque propio para la Amazonia.

Es de anotar que los PNIS, para el desarrollo e implementación del segundo componente del PAI, no cuenta con la metodología establecida e integrada con el PDET para la formulación de los proyectos productivos,

por tal razón una alianza con el Instituto SINCHI, implica partir de la instrumentalización de los procesos, a fin de no generar improvisaciones en el territorio que afecten la buena imagen del Instituto.

Es oportuna la manifestación de urgencia en la relación con la formalización de una alianza entre el Instituto SINCHI, la Agencia de Renovación del Territorio y la Oficina del Alto Consejero para el Postconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, que permita de manera conjunta y en beneficio de la región incorporar el enfoque agroambiental en las intervenciones, que refleje articulación y coherencia en el accionar de las entidades del estado.

El eje central de la alianza propuesta son los sistemas productivos sostenibles y el aprovechamiento sostenible de los productos no maderables del bosque, para lo cual se plantea hacer parte de la mesa de los siguientes pilares del PDET: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria y Derecho a la Alimentación.

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco. (2013). *Propuesta del Plan de inversiones para un acuerdo de pago por desempeño para la Amazonia Colombiana*. Corporación ECOVERSA. Global Green Growth Institute.
- CAN. (2011). *Agricultura Familiar Agroecológica Campesina en la Comunidad Andina*.
- CEPAL, PATRIMONIO NATURAL, MADS, PNNN y Gordon And Betty Moore Foundation. (2013). *Amazonia: Posible y Sostenible*.
- Etter, A. (1990). *Introducción a la Ecología del Paisaje: Un Marco de integración para los levantamientos rurales*. Bogotá: IGAC (Instituto Geográfico Agustín Codazzi).
- FAO. (2007). *Estrategia Intersectorial Agroambiental Regional: Secretaría Ejecutiva de la CCAD*. Turrialba, Costa Rica.
- Fuentes López, A. (2010). *Marcos legales de acceso a la tierra: caso Colombia*. Bogotá : CINEP/PPP-Colciencias-ILC..
- Giraldo, B., & Vargas, G. (2006). Cap Sistemas productivos sostenibles en la Amazonia Norte colombiana. Balance anual sobre el estado de los ecosistemas y el ambiente de la Amazonia colombiana. Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas – SINCHI.
- Giraldo, B., Zubieta, M., Vargas, G., & Barrera, J. (2013). *Bases técnicas para el desarrollo forestal en el departamento del Guaviare, Amazonia colombiana*. San José del Guaviare: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI.
- Heal, G. (2000). *Valuing Ecosystem Services*. 116th Street and Broadway, New York, New York 10027, USA: Columbia Business School, Columbia University, .
- IDEAM. (2017). *Proyecto Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono (SMBYC)*. . Bogotá: Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales -IDEAM.
- Manzur, M., & Villalba , B. (2008). *Guía técnica de buenas prácticas recursos naturales agua, suelo, aire y biodiversidad*. Subsecretaría de Agricultura Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas.
- Moscoso , S., & Padilla, Q. (2016). Función Social y Ecológica de la propiedad en los parques nacionales naturales de Colombia. *Revista Global IURE*.
- Muñoz-Pedrerros. (2004). La evaluación del paisaje: una herramienta de gestión ambiental. *Revista Chilena de Historia Natural*.
- Murcia, U., Huertas, C., Rodríguez, J., & Castellanos, H. (2010). *Monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonia colombiana. Datos del periodo 2007*. Bogotá: Instituto SINCHI.

- Murcia, U., Medina, R., Rodríguez, J., Hernández, A., Herrera, R., & Castellanos, H. (2014). *Cambio de uso del suelo: Monitoreo de los bosques y otras coberturas de la Amazonia Colombiana, a escala 1:100.000. Cambios multitemporales 2002 al 2012, con énfasis en el periodo 2007-2012*. Bogotá: Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas "SINCHI".
- Riaño, A. (2017). *Estado de la tenencia de la tierra en Caquetá y Guaviare y estrategias para su formalización. Tercer Informe de consultoría*. Instituto SINCHI.
- Rodríguez, G., & Londoño, B. (2004). *Propiedad, Conflicto y Medio Ambiente*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario.
- SINCHI. (2011). *Zonificación ambiental y ordenamiento de la reserva forestal de la Amazonia, creada mediante la Ley 2ª de 1959, en los departamentos de Caquetá y Huila. Informe final, versión 2.0, del convenio 016 de 2010*. (Vols. 6 volúmenes, incluye anexo). Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas SINCHI. Grupo de Gestión de Información Ambiental y Zonificación del Territorio: Amazonia Colombiana - GIAZT.
- SINCHI. (2013). *Caracterización y Tipificación de los Sistemas de Producción en el área intervenida del departamento del Guaviare*.
- UPRA. (2014). *Metodología para la Formulación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*.
- UPRA. (2017). *Resolución 128 de 2017 del MADR. Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad*. UPRA.
- UPRA; CORPOICA; ICA; AUNAP; INCODER; IGAC;. (2014). *Estrategia para el agro y el desarrollo rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Componente Estratégico Nacional del Ordenamiento Productivo Agropecuario*. Bogotá: UPRA.
- Valencia Villa, A. (2012). *El derecho a la propiedad privada, su función ecológica y la venta de tierras. Tierras y derechos humanos Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional*.
- Zinck. (1987). *Aplicación de la geomorfología al levantamiento de suelos en zonas aluviales y definición del ambiente geomorfológico con fines de descripción de suelos*. Bogotá: IGAC.