

ESTRATEGIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE CONTROL DE TRANSACCIONES U OTROS DERECHOS SOBRE LA PROPIEDAD DE PREDIOS RURALES SITUADOS EN ÁREAS AMBIENTALES

*Documento elaborado desde la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR
junto con la Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito – UNODC
para el fortalecimiento del Derecho Ambiental en los municipios de San José del
Guaviare, Guaviare, de La Macarena, Meta y de San Vicente del Caguán,
Caquetá en el marco del proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido con
vigencia abril 2021-marzo 2022*

Octubre 2021

ESTRATEGIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE CONTROL DE TRANSACCIONES U OTROS DERECHOS SOBRE LA PROPIEDAD DE PREDIOS RURALES SITUADOS EN ÁREAS AMBIENTALES

Documento elaborado desde la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR junto con la Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito – UNODC para el fortalecimiento del Derecho Ambiental en los municipios de San José del Guaviare, Guaviare, de La Macarena, Meta y de San Vicente del Caguán, Caquetá en el marco del proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido con vigencia abril 2021-marzo 2022

Bogotá D.C
Octubre de 2021

Derechos reservados ©
Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC-

Las opiniones expresadas en el documento no comprometen ni vinculan a ninguna de las instituciones que hacen parte del proyecto, y sus contenidos son puntos de vista expresados por sus autores que no tienen otro fin que servir a manera de recomendaciones, por lo cual no se entiende de ninguna forma que sean vinculantes.

1

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC -, juicio alguno sobre las acciones internas del Estado colombiano.

La información sobre los localizadores uniformes de recursos y enlaces a sitios de Internet contenidos en el documento se consigna para facilitar la consulta y es exacta al tiempo de la elaboración. Las Naciones Unidas no asumen ninguna responsabilidad por la exactitud de dicha información en el futuro ni por el contenido de sitios web externos. Además, la inclusión de referencias, vínculos o enlaces a otros documentos o sitios web no tiene la intención de asignar importancia a esos autores o sitios, y la información contenida en ellos, no tiene por objeto respaldar, recomendar o favorecer a las opiniones expresadas, o productos comerciales o servicios ofrecidos en estos sitios externos, o las organizaciones que patrocinan los sitios, por nombre comercial, marca comercial, fabricación, o de otra manera.

Los puntos de vista y opiniones expresados en este documento no representan ni reflejan necesariamente las de las Naciones Unidas o de la UNODC, y no serán utilizados con fines publicitarios o de patrocinio de personas o productos.

La información que se relaciona a continuación es confidencial, está sujeta a reserva hasta que las partes realicen acuerdos explícitos sobre aquello que se hace público y la manera de hacerlo.

Documento elaborado en el marco del Proyecto “Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental PILAR TEFOS II” apoyado por la Embajada Británica en Colombia y desarrollado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC- Colombia (vigencia abril 2021- marzo 2022).



ESTRATEGIA DE MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE CONTROL DE TRANSACCIONES U OTROS DERECHOS SOBRE LA PROPIEDAD DE PREDIOS RURALES SITUADOS EN ÁREAS AMBIENTALES

Documento elaborado desde la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR junto con la Oficina de las Naciones Unidas Contra La Droga y El Delito – UNODC para el fortalecimiento del Derecho Ambiental en los municipios de San José del Guaviare, Guaviare, de La Macarena, Meta y de San Vicente del Caguán, Caquetá en el marco del proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido con vigencia abril 2021-marzo 2022

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Elaborado por: Wilmer Sebastián Moscoso Sepúlveda

Asesor Nacional Deforestación del Programa Ambiental PROJUST / UNODC

2

Revisado y aprobado por:

Javier Gutiérrez Rodríguez

Coordinador

*Grupo Interno de Trabajo de Apoyo a la Gestión de la Política de Tierras
Superintendencia Delegada de Tierras-Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)*

Edward Francisco Álvarez Tafur

Experto Legal en Tierras y Derecho Ambiental PROJUST/UNODC

Octubre 2021

Bogotá D.C. – Colombia

Contenido

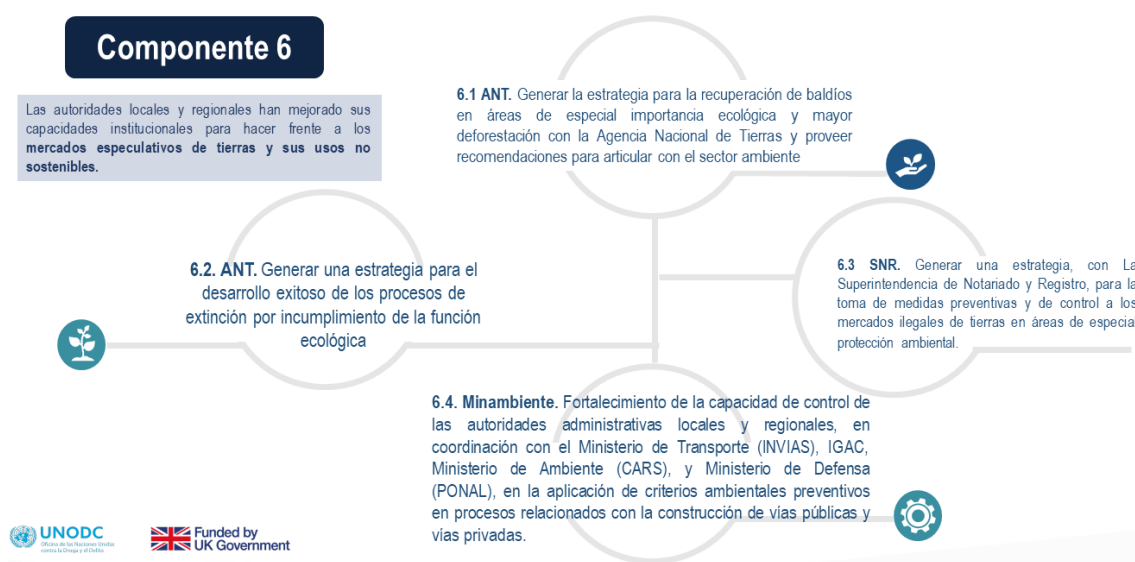
PRESENTACIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO	4
1. Hito estratégico #1: Identificación y diagnóstico de la situación de los inmuebles situados en áreas ambientales dentro de los municipios de San Vicente Del Caguán, San José del Guaviare y La Macarena.....	8
2. Hito estratégico #2: Trámite de apertura de 57 predios presuntamente baldíos.	12
3. Hito estratégico #3: Análisis jurídico de 19 predios presuntamente privados.	18
4. Hito estratégico #4: Iniciativas Investigativas de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para la Fiscalía General de la Nación (FGN) relacionada a la investigación de delitos ambientales en la zona de influencia del proyecto	25
5. Hito estratégico #5: Ruta de alertas con ORIPS y Notarios	28
6. Hito estratégico #6: Casos Emblemáticos de San Vicente del Caguán.....	29
7. Hito estratégico #7: Seguimiento o continuidad de los procesos iniciados en el año 0 del proyecto UK	31
8. CONCLUSIONES	32
9. Actores Estratégicos	33
10. Referencias y Bibliografía	35
11. ANEXOS	38

PRESENTACIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO

El Consejo Nacional de Lucha contra la Deforestación y otros Crímenes Ambientales Asociados (CONALDEF)¹ se fundamenta en el artículo 9 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide *el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*.

A partir de él, se efectuó el primer proyecto denominado *“Abordaje de los motores criminales de la deforestación en las áreas más afectadas por el fenómeno en Colombia”*. Desde abril de 2021 se desarrolla un segundo proyecto llamado *“Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental”*, el cual cuenta con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC y la participación de la Superintendencia de Notariado y Registro, en adelante – SNR-, el cual se ejecuta en los municipios de San José del Guaviare en el Guaviare, San Vicente del Caguán en el Caquetá, y La Macarena en el Meta

El proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido tiene nueve (9) componentes dentro de los que destaca el **“Componente 6: Las autoridades locales y regionales han mejorado sus capacidades institucionales para hacer frente a los mercados especulativos de tierras y sus usos no sostenibles”**. De esa manera, este componente se fortalece desde el apoyo y articulación con la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el Ministerio de Ambiente (Minambiente), Ministerio de Transporte (Mintransporte), y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) en 4 actividades específicas a saber:



Esquema 1. Actividades 6.1; 6.2; 6.3 y 6.4 del componente 6 del proyecto impulsado por la Embajada del Reino Unido: *“Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental”*

¹ CONALDEF: conformado por el Consejero Presidencial para la Seguridad Nacional, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Justicia y del Derecho, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien lo preside, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la Nación. Deberá participar el Ministro de Relaciones Exteriores, de existir acciones en zonas fronterizas o que involucren extranjeros, así como los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, Transporte y Minas y Energía, cuando los asuntos a tratar correspondan a sus competencias.

Bajo esa perspectiva, la SNR como entidad que se ha caracteriza por su excelente liderazgo desde su competencia misional, y desde la idoneidad y sentido de colaboración de sus funcionarios ha gestionado con el apoyo de la mentoría ofrecida por Naciones Unidas y la Cooperación de la Embajada del Reino Unido la actividad cuyo objetivo es *“Generar una estrategia, con la Superintendencia de Notariado y Registro, para la toma de medidas preventivas y de control a los mercados ilegales de tierras en áreas de especial protección ambiental.”*

Así las cosas, el presente documento tiene por objetivo mostrar la referida estrategia, en los siguientes términos: *“Diseñar una estrategia con medidas preventivas y de control a las transacciones u otros derechos sobre de la propiedad de predios rurales en zonas de especial importancia ecológica afectadas por la deforestación”*

Para tal fin, se efectuaron dos acciones puntuales: Primero, el diagnóstico de la información catastral de los 3 municipios constatando su incidencia, su traslape dentro de áreas ambientales, segundo la recolección de información en campo con los funcionarios y/o colaboradores de entidades locales que diariamente trabajan en torno a las transacciones de derechos sobre propiedad legal, formal e informal de predios.

En relación con la segunda acción fue necesario realizar tres (3) talleres. El primero en San Vicente del Caguán, el segundo y tercero en La Macarena y San José del Guaviare:

NOMBRE DEL TALLER	RESUMEN
Taller San Vicente del Caguán // 29 de julio // Lugar: San Vicente del Caguán	Participación de 8 personas vinculadas a instituciones locales: 6 hombres y 2 mujeres (Secretaría de Hacienda, Secretaría de Agricultura, Secretaría de Planeación, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos), la cual permitió identificar zonas dentro del municipio con percepción de mayor irregularidad frente al mercado de tierras. Resultado del taller: Identificación Casos emblemáticos del Caguán
Taller San José del Guaviare // 26 de agosto // Lugar: San José del Guaviare	Participación de 8 personas vinculadas a instituciones locales: 7 hombres y una (1) mujer: Notaría, Agencia de Renovación del Territorio, Corporación Autónoma CDA, Gerente General ICA Guaviare, Dirección de Asuntos Ambientales de Minambiente, Resultado del taller: permitió identificar zonas dentro del municipio con percepción de mayor irregularidad frente al mercado de tierras.
Taller La Macarena // 26 de agosto // Lugar: La Macarena	Participación de 8 personas vinculadas a instituciones locales: 4 de ellas mujeres. Entidades participantes: ORIP; Sec. de Planeación y de Agricultura de la Alcaldía, notario único.

Tabla 1. Resumen de los talleres de estrategia de mercados inmobiliarios en zonas ambientales que sirvieron como base para formular las estrategias expuestas en el presente documento.

También es pertinente mencionar que como consecuencia del taller de San Vicente del Caguán se identificaron casos emblemáticos en este municipio:

- **Casos emblemáticos del Caguán:**

Así las cosas, el 11 de agosto se programó mesa de trabajo con la SNR donde se recibió información de la entidad que complementó la estrategia.

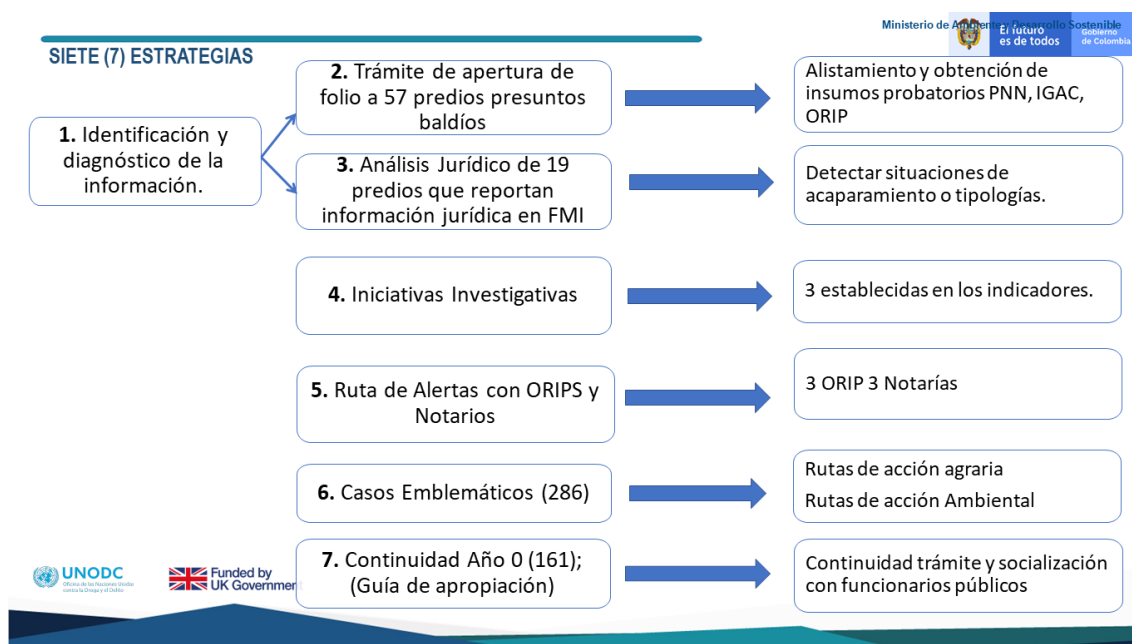
Acto seguido, se hizo mesa de trabajo con SNR el 23 de agosto sobre casos emblemáticos que en su momento manejó la SNR en los municipios priorizados, con lo anterior, el Mentor encargado de SNR y la profesional de la entidad SNR empezaron a revisar el trabajo realizado para verificar su estado actual, detectar tipologías de acaparamiento, *modus operandi* y establecer líneas estratégicas de acción.

Dando continuidad, el 30 de agosto se hizo la mesa de trabajo #1 de revisión de análisis de casos especiales de predios situados en San Vicente del Caguán con la SNR.

A partir de ello, el 1 de septiembre se clasificaron los predios según sus tipologías y se solicitó el apoyo técnico para ubicar los inmuebles en el mapa y determinar si están en zonas ambientales o en áreas deforestadas.

Asimismo, es importante manifestar que, en el marco de situaciones de posible acaparamiento e investigación de manejo predial relacionado con esta situación que incida en delitos ambientales o en investigaciones de personas implicadas en acciones que sean imputables por la Fiscalía General de la Nación para el posible inicio de la acción de extinción de dominio por causa penal, se hizo el estudio y el análisis registral de 60 predios durante el mes de septiembre para el equipo de Policía Judicial de la SNR. Es importante resaltar que estos estudios son base o de guía de análisis para relacionar posibles vías o mecanismos de acaparamiento de tierras, para de igual forma, realizar la activación de las rutas jurídicas u operativas que correspondan.

Con lo señalado en estos antecedentes, a continuación se presenta esta estructura:



Esquema 2: Diagrama de elaboración propia por el equipo de UNODC.

Como se puede observar del recuadro, las estrategias 2 y 3 se desprenden de la primera estrategia, ya que la primera labor que se desarrolló, necesaria para efectuar esta planeación, fue la de realizar el diagnóstico de la información predial y ambiental de los 3 municipios sujetos del proyecto. Así, a continuación se procede a exponer en detalle las siete (7) estrategias.



1. Hito estratégico #1: Identificación y Diagnóstico de la situación de los inmuebles ubicados en áreas ambientales dentro de los municipios de San Vicente Del Caguán, San José Del Guaviare Y La Macarena.

Como se mencionó, desde abril de 2021 se inició el proyecto “*Fortalecimiento del Estado de Derecho Ambiental TEFOS – PILAR II*” que se está ejecutando en los municipios de San José del Guaviare, San Vicente del Caguán, y La Macarena, el cual cuenta con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Colombia (UK) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y la participación de la Superintendencia de Notariado y Registro (en adelante SNR).

En este sentido, la actividad que le corresponde a la SNR está enfocada en el componente seis (6) del proyecto, en lo que se refiere a la toma de medidas preventivas y de control a los mercados ilegales de tierras en áreas de especial protección ambiental en los tres (3) municipios señalados, detectando posibles agentes, actores o metodologías de acaparamiento de tierras en torno a áreas ambientales en riesgo de deforestación o bajo esta situación.

Correspondiendo con ello, se ha hecho el presente **Diagnóstico**. Así, a partir del análisis de la capa cartográfica de la zona de cobertura del proyecto elaborado desde el trabajo profesional catastral, se tiene que el Universo total de predios que se encuentran en los tres (3) municipios corresponde a 8866 cédulas catastrales.

Dado este universo tan amplio y conforme a la información consultada en fuentes oficiales aportadas por IDEAM, Ministerio de Ambiente y Parques Nacionales se hizo el filtro de la información en estos 3 municipios por "Áreas en zona de deforestación"; "ZRFL2: Zona de reserva forestal de Ley Segunda de 1959"; "PNN: Parque Nacional Natural"; "PNR: Parque Natural Regional"; "DMI: Distrito de Manejo Integrado", "AMEM: Área de Manejo Especial de la Macarena", "Predios en Territorios Étnicos".

En virtud de ello se formuló este primer hito estratégico con los siguientes objetivos y resultados:

Objetivos:

- Diagnosticar la información predial (cantidad de cédulas catastrales²-CC) de la zona rural de los 3 municipios y determinar en qué área ambiental se encuentran (p.e. Parque Nacional Natural, Parque Natural Regional, Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª).
- Con la información de las cédulas catastrales y el filtro de cuáles de ellas se encontraban dentro de zonas ambientales, se procedió a mirar cuáles de estas

² A continuación se presentan dos (2) definiciones de *cédula catastral*:

“Es el registro físico de la historia del predio, donde se van anexando las novedades que a través del tiempo se presenten. Documento con el que se comprueba la información con que está registrado un predio en el catastro: SDP- Conjunto de número o caracteres que identifican a cada inmueble incorporado en el censo predial y que a su vez lo georeferencia.” (Definición encontrada el 29 de octubre en el link: <https://www.catastrobogota.gov.co/glosario/cedula-catastral>).

“El certificado o *cédula catastral* es el identificador oficial y obligatorio de los bienes inmuebles. Informa de los datos físicos, jurídicos y económicos de los bienes inmuebles que constan en el Catastro Inmobiliario y debe permitir identificar ese inmueble de forma inequívoca.” (Definición encontrada el 29 de octubre en el link: <https://inmobiliariarealhouse.com/que-es-una-cedula-catastral/>).

- cédulas tenían reportada la información de folios de matrícula inmobiliaria (FMI).
- A partir de lo anterior, se recopilarán todos los insumos probatorios con SNR, IGAC, PNNC, ANT y Corporaciones Autónomas para verificar la situación de deforestación y de propiedad de estos inmuebles (en cuanto a determinar si son predios baldíos o privados).

Resultados-Datos:

Cantidad de Cédulas Catastrales	Área Ambiental
2992	Zona de reserva Forestal de Ley 2ª (ZRFL2)
38	Parque Nacional Natural (PNN)
2	Parque Natural Regional (PNR)
2920	Área de Manejo Especial de la Macarena (AMEM)
55	Territorios étnicos
37	Zonas con alerta de deforestación en 2020

- De acuerdo con estos datos. También teniendo en cuenta la categorización de áreas protegidas del artículo 10 del Decreto 2372 de 2010³, lo analizado por la Corte Constitucional a través de las Sentencias C-589 de 2010⁴ y C-249 de 2017⁵, resulta visible

³ Artículo 10 Decreto 2372 de 2010. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) son:

Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales. (Subrayado fuera de texto).

b) Las Reservas Forestales Protectoras.

c) Los Parques Nacionales Regionales. (Subrayado fuera de texto).

d) Los Distritos de Manejo Integrado.

⁴ Sentencia C-589 de 2010: “urge considerar la necesidad de preservar de manera íntegra las zonas protegidas y no fraccionarlas ni intervenirlas, pues con ello se afecta la dinámica natural de estos espacios y se vulneran los atributos que caracterizan su biodiversidad. Debe tenerse en cuenta, también, que en la mayoría de los casos un criterio para la declaración de parques –sean ellos de carácter nacional, regional o local–, es justamente el carácter único e insustituible de los recursos de flora, fauna, paisajísticos que abarcan y tampoco se puede perder de vista que en la gran mayoría de los casos estos territorios comprenden recursos hídricos y proveen aire puro lo que los convierte en bienes ecológicamente valiosos y necesitados, por ello, de especial protección.”

⁵ Sentencia C-249 de 2017: “se encuentran las siguientes categorías de zonas protegidas: (i) las del **Sistema de Parques Nacionales Naturales**, dentro de las que se encuentran los Parques Nacionales, las Reservas Naturales, las Áreas Naturales Únicas, los Santuarios de Flora, los Santuarios de Fauna, y las Vías Parque, declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente. Estas zonas son inalienables, inembargables, imprescriptibles e inadjudicables en virtud del artículo 63 superior, y en las mismas se encuentra prohibida la caza, la pesca, las actividades agropecuarias, industriales, agrícolas y ganaderas, mineras y petroleras, entre otras; (ii) las **Reservas Forestales Protectoras** tanto del nivel nacional como del nivel regional, declaradas por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales, según el caso, y que igualmente son inadjudicables; (iii) los **Parques Nacionales Regionales** así declarados por las Corporaciones Autónomas Regionales, y que igualmente son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y en las cuales se encuentran prohibidas las actividades mineras; (iii) los **Distritos de Manejo Integrado**, tanto del nivel nacional como del nivel local, declarados por el Ministerio del Medio Ambiente y por las Corporaciones Autónomas Regionales según el caso, y que no se encuentran sometidas a las restricciones anteriores, pero de las cuales debe hacerse un uso sostenible, orientado a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute, con actividades económicas controladas; (iv) los **Distritos de Conservación de Suelos**, declarados por las Corporaciones Autónomas Regionales, y en las que únicamente se pueden desarrollar actividades que permitan la recuperación de los suelos alterados o degradados o la prevención de fenómenos naturales adversos; (v) las **Áreas de Recreación**, del nivel regional y declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, y en las que se deben realizar únicamente actividades de restauración, usos sostenible, conocimiento, recreación, deporte y disfrute (vi) las **Reservas Naturales de la Sociedad Civil**, que tienen un carácter privado, determinado por el propietario del respectivo previo.”

que las categorías ambientales de mayor protección ambiental son los Parques Nacionales Naturales y los Parques Nacionales Regionales. Por ende, se priorizaron los predios que están en dichas áreas protegidas y los que están en zonas deforestadas en 2020 así: Parque Nacional Natural (38), Parque Natural Regional (2), zona de deforestación (37). Para un total de 77.

ÁREA AMBIENTAL	CANTIDAD DE PREDIOS EN CÉDULAS CATASTRALES
Parque Nacional Natural (PNN)	38
Parque Natural regional (PNR)	37
Zonas con alerta de deforestación	2
Total	77

- De ellos, se indagó por cuáles tenían folio de matrícula inmobiliaria (FMI)⁶ asociado, así de las 77 cédulas catastrales, 20 tienen FMI.
- Entonces de los 77 predios, 57 presuntamente son baldíos, y 20 tienen folio de matrícula asociado:

Cantidad de Predios	Línea de acción consecuente
57 predios con cédula catastral pero sin FMI asociado	Seguimiento y Mesa de trabajo con IGAC
20 predios con cédula catastral con FMI asociado (1 con cédula catastral repetido)	Análisis de situación de propiedad para identificar situaciones de acaparamiento y/o situaciones ambientales de especial relevancia
TOTAL: 77 Predios áreas ambientales	

10

Ahora bien, resulta del caso señalar que de estos 77 predios, hay uno cuya información se duplica, es decir, hay dos cédulas catastrales totalmente exactas, por ello, finalmente, el análisis

⁶ Definición de folio de matrícula inmobiliaria: “El folio de matrícula inmobiliaria es la identificación única de cada bien inmueble. Sus cifras señalan la ubicación del bien, el departamento y la oficina de registro que asienta cada uno de los títulos donde el bien inmueble esté involucrado. Su estructura sigue un principio de tracto sucesivo en el cual las anotaciones se realizan en orden cronológico.” (Definición encontrada el 29 de octubre en el link: <https://www.decompraventa.com.co/folio-de-matricula-inmobiliaria>).

El artículo 8º de la ley 1579 de 2012 define “matrícula inmobiliaria” de la siguiente manera: “ARTÍCULO 8º. MATRÍCULA INMOBILIARIA. Es un folio destinado a la inscripción de los actos, contratos y providencias relacionados en el artículo 4º, referente a un bien raíz, el cual se distinguirá con un código alfanumérico o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando. Además, señalará, con cifras distintivas, la oficina de registro, el departamento y el municipio, corregimiento o vereda de la ubicación del bien inmueble y el número único de identificación predial en los municipios que lo tengan o la cédula catastral en aquellos municipios donde no se haya implementado ese identificador. Indicará también, si el inmueble es urbano o rural, designándolo por su número, nombre o dirección, respectivamente y describiéndolo por sus linderos, perímetro, cabida, datos del acto administrativo y plano donde estén contenidos los linderos, su actualización o modificación y demás elementos de identificación que puedan obtenerse.

En la matrícula inmobiliaria constará la naturaleza jurídica de cada uno de los actos sometidos a registro, así: tradición, gravámenes, limitaciones y afectaciones, medidas cautelares, tenencia, falsa tradición, cancelaciones y otros.”

y **el trabajo se hará sobre 76 bienes inmuebles** identificados con cédula catastral (CC), 19 de ellos con folio de matrícula inmobiliaria (FMI).

En resumen, se encontró la necesidad de efectuar el análisis de propiedad de **76 predios** situados bien sea en Parque Nacional, en Parque Regional y /o en zonas con alerta de deforestación, lo que da lugar a los hitos estratégicos 2 y 3 que enseguida se indican.

La ubicación de estos 76 bienes inmuebles se puede observar en los presentes mapas (En el anexo 1 se puede ver el listado detallado de los 76 predios y su situación respecto a si está dentro de área protegida del Sistema de Parques Nacionales (PNN) o Parques Regionales (PNR) o si incluso están en zona con alerta de deforestación.)

2. Hito estratégico #2: Trámite de apertura de 57 predios presuntamente baldíos.

En aras de prevenir, mitigar, controlar el mercado de bienes en áreas de especial importancia ambiental, resulta pertinente iniciar por la referencia de los bienes baldíos de la nación identificados por el artículo 675 del Código Civil como: *“bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño”*.

El artículo 63 de la Constitución consagra 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”*. Así, los baldíos entendidos como bienes de uso público son definidos con estas prerrogativas. De igual manera lo interpretó la Sentencia T-488 de 2014 cuando reseñó la Sentencia C-595 de 1995. Allí, la Corte: *“Resaltó que en la Constitución Política existe una disposición expresa que permite al legislador asignar a los bienes baldíos el atributo de imprescriptibilidad; a saber, el artículo 63 superior”*.⁷

En ese sentido, los bienes baldíos son imprescriptibles y como bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inembargables, de tal suerte que la propiedad del bien inmueble sólo se transfiere del Estado al particular hasta que se otorgue a través de las disposiciones y mecanismos jurídicos ofrecidos por los artículos 48 y 65 de la Ley 160 de 1994, siendo este un desarrollo legislativo que se encuentra íntimamente ligado al acceso progresivo a la tierra consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia que dicta: *“es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”*.

Ahora bien, cumplir este fin constitucional en la realidad no ha resultado tan fácil, así lo refleja la Corte Constitucional cuando relata que: *“existen dos problemas en torno a la administración de los terrenos de baldíos que denotan especial relevancia para la resolución del presente asunto: (i) la falta de información actualizada y completa por parte de la institución responsable de la administración y adjudicación de los baldíos y (ii) la excesiva concentración de las tierras”*.⁸

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-488 de 2014 fue clara en recordar la necesidad de que la autoridad administrativa agraria realizara el inventario de baldíos de la Nación, en consecuencia le ordenó efectuar al extinto INCODER ahora Agencia Nacional de Tierras: *“un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país.”*

En esa línea de protección de los bienes baldíos, el inciso primero del artículo 57 del Nuevo Estatuto de Registro proferido a través de la Ley 1579 de 2012, manifestó:

*“ARTÍCULO 57. APERTURA DE MATRÍCULA INMOBILIARIA DE BIENES BALDÍOS.
Ejecutoriado el acto administrativo proferido por el Instituto Colombiano de*

⁷ Corte Constitucional Sentencia T-488 de 2014.

⁸ Corte Constitucional Sentencia T-488 de 2014.

Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, procederá la apertura de la matrícula inmobiliaria que identifique un predio baldío a nombre de la Nación - Incoder, o quien haga sus veces.

Lo anterior, quiere decir que una vez proferido el acto administrativo por medio del cual la entidad estatal competente declara que un bien inmueble es baldío de la nación, es procedente y es necesario que se haga la apertura del folio de matrícula inmobiliaria⁹ en favor de la Nación.

Similares términos expresó el considerando del Decreto 1858 de 2015:

“Que como quiera que la legislación agraria ha contemplado una serie de obligaciones, restricciones y prohibiciones al ejercicio del Registrador de Instrumentos Públicos, en lo relacionado con los predios rurales, esta situación obliga a señalar que, para identificar plenamente un inmueble baldío rural en Colombia, se requiere una matrícula inmobiliaria que contenga la nomenclatura o nombre del predio, los linderos y el área en el Sistema Métrico Decimal, con la determinación de la extensión de la Unidad Agrícola Familiar en la zona relativamente homogénea del municipio donde se encuentre ubicado el inmueble. Así, en aras de proteger los predios baldíos rurales es necesario que los asientos registrales cumplan con una serie de exigencias legales.” (Subrayado fuera de texto).

Bajo ese y otros considerandos, el Decreto 1858 de 2015 (modificatorio del Decreto 1069 de 2015) conforme al artículo 2.2.6.15.1, estableció como objeto: “[...] establecer la asignación e identificación registral a bienes baldíos sin antecedente registral, mediante la apertura de folios de matrícula inmobiliaria.”

13

En atención a este precepto normativo, es fundamental señalar que no todos los baldíos son adjudicables en favor de particulares, varios de ellos tienen una importancia ambiental, étnica o jurídica, por ende, no son adjudicables. Sobre esto, es relevante indicar que Colombia tiene una constitución ecológica promovida a través del artículo 8 de la Constitución que busca preservar sus ecosistemas, sus especies de flora y de fauna a través de acciones y normas. De esa manera, conforme a la organización jurídica establecida en el Decreto 2372 de 2010 Colombia tiene tres (3) conjuntos o tipos jurídicos de áreas ambientales, (i) Sistema Nacional de áreas Protegidas (SINAP); (ii) Estrategias de conservación; (iii) ecosistemas estratégicos (artículo 29):

Tres (3) clases de áreas ambientales

⁹ Documento público en el que se señala, entre otros, la historia jurídica del bien y quién es su actual propietario.



A continuación se muestra con más precisión cada uno de estos 3 conjuntos de áreas ambientales, las áreas de conservación que acogen y las normas que le regulan:

ÁREA AMBIENTAL	ÁREA DE CONSERVACIÓN	NORMA
Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP)	Parque Nacional Natural (PNN)	Decreto 2372 de 2010 *Código de recursos naturales (D.L2811/1974) * Decreto 622 de 1977 (DUR 1076 de 2015) * Decreto 2372 de 2010 * Ley 1450 de 2011 * Decreto 3572 de 2011 * Resolución 629 de 2012 MADS * Decreto 1858 de 2015 * Ley 2 de 1959.
	Zona de Reserva Forestal Protectora (ZRFP)	
	Parque Natural Regional (PNR)	
	Distrito de Manejo Integrado (DMI)	
	Distritos de Conservación de Suelos (DCS)	
	Áreas de Recreación (AR)	
	Reservas Naturales de la Sociedad Civil (RNSC)	
Ecosistemas Estratégicos	Rondas hídricas, páramos, playones, ciénagas.	Código de Recursos Naturales Renovables. Art. 69 Ley 160 de 1994 Acuerdo 118 de 2020 proferido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Ley 1930 de 2018 (páramos). Decreto 1449 de 1977, compilado en Decreto 1076 de 2015 (Rondas hídricas).
Estrategias de Conservación	Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.	Ley 2ª de 1959; Ley 99 de 1993; R. 1275 de 2014; R. 1276 de 2014; R. 1277 de 2014;

		R. 1922 de 2013; R. 1923 de 2013; R. 1924 de 2013; R. 1925 de 2013; R. 1926 de 2013; Acuerdo 118 de 2020 proferido por la ANT.
--	--	--

Ahora bien, estas áreas ambientales presentan unos condicionantes de inadjudicabilidad y de imposibilidad o posibilidad de sustracción según se trate del área ambiental específica, para explicarlo mejor se aporta el siguiente cuadro:

ÁREA AMBIENTAL	¿SUSTRAÍBLE/NO SUSTRAÍBLE?	Adjudicable // No adjudicable
Parque Nacional Natural (PNN)	No sustraíble	Inadjudicable conforme art. 13 Ley 2/1959 y Art. 63 Constitución Política.
Parque Natural Regional (PNR)	No sustraíble	Inalienable, imprescriptible, inembargable, en consecuencia inadjudicable conforme a la sentencia C-58 de 2010
Distrito de Manejo Integrado (DMI)	Sustraíble (motivo de utilidad pública).	Adjudicable siempre y cuando la zonificación ambiental permita el desarrollo de actividades agropecuarias. Sentencia C-249 de 2017. Art. 65 L. 160/94
Zonas de reserva forestal de Ley 2ª	Sustraíble	Inadjudicable Art. 209 Código de Recursos Naturales Renovables.
Baldíos en zonas contiguas a PNN	No existe análisis jurídico al respecto.	Adjudicables conforme al Art. 67 L. 160 /94 Y Art. 1 L. 1728/2014.

15

Conforme a los cuadros expuestos resulta importante señalar que en Colombia hay distintos bienes y zonas ambientales que en aras de su conservación ambiental se han tornado en inadjudicables por ministerio de la Ley, ejemplo de ello, es lo sucedido en los Parques Nacionales Naturales, donde el artículo 13 de la Ley 2 de 1959 determina la expresa prohibición de adjudicación de tierras; por su parte, igual suerte sucede en las zonas de reserva forestal en donde el artículo 209 del Código de Recursos Naturales Renovables indica que no es posible efectuar adjudicaciones de terrenos, o por ejemplo, los Parques Naturales Regionales no tenían esa expresa prohibición bajo el marco legal pero a través de la interpretación hecha por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-598 de 2010, tiene el mismo nivel de protección jurídica de un Parque Nacional puesto que su creación obedece a la necesidad de cuidado de altos valores ecosistémicos, biológicos, de fauna y/o de flora, así, son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Así las cosas, retomando esa necesidad de hacer la apertura de bienes baldíos de la nación como mecanismo de protección y de oponibilidad frente a terceros que comercien con estos bienes, es importante continuar con la normativa dispuesta por el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 (ya mencionado en líneas anteriores), pero que ahora se cita para mostrar lo que dice el legislador en lo concerniente a los baldíos situados en áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales:

“En el caso en que dichos bienes baldíos, se encuentren ubicados dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se procederá con fundamento en el acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces a la apertura de la matrícula inmobiliaria a nombre de la Nación - Parques Nacionales Naturales de Colombia. En este último caso, y atendiendo a las normas que regulan el derecho de dominio en dichas áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales de Colombia deberá adelantar este trámite para todos los bienes ubicados al interior de estas áreas, dejando a salvo aquellos que cuenten con títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias y que se encuentren debidamente inscritos en el registro inmobiliario.”

Siguiendo en esa línea, el Decreto 1858 de 2015 estableció:

“Artículo 2.2.6.16.7. Predios baldíos al interior del Sistema de Parques Nacionales Naturales. *Tratándose de bienes baldíos al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, y sobre los cuales el Incoder o quien haga sus veces los haya identificado como presuntamente baldíos, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, con base en los documentos remitidos por Parques Nacionales Naturales de Colombia y el oficio del Incoder identificando el posible baldío, solicitará la apertura del folio de matrícula inmobiliaria a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente a nombre de la Nación-Parques Nacionales Naturales de Colombia, e igualmente solicitará la inscripción de la limitación al dominio en el folio de matrícula inmobiliaria, en los términos del presente capítulo”.*

Así, conforme al Decreto 1858 de 2015, **los insumos probatorios que se requieren para efectuar el trámite de apertura de folio de matrícula inmobiliaria para bienes baldíos son:**

16

1. **IGAC:** Emisión de Certificados Catastrales que identifique la información d cédula catastral, ubicación, linderos y avalúo del bien objeto de indagación.
2. **ORIP:** Certificado de carencia de antecedente registral.
3. **PNNC:** Concepto técnico emitido por esta entidad donde certifique que el bien inmueble esté dentro de área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
4. **Minambiente:** Acto administrativo proferido por Ministerio de Ambiente que identifica que el bien inmueble está dentro de Parque Nacional Natural.
5. **CORMACARENA; CORPOAMAZONIA Y CDA:** Verificación de información adicional que puedan tener sobre los predios situados en los Parques Naturales Regionales.
6. **ANT:** Proceso de apertura de baldíos en el cual identifica que el predio si es un baldío.

¿Qué se requiere?	OBJETIVO	ENTIDAD
Certificados catastrales <u>Fundamento Jurídico:</u> Artículo 2.2.6.16.3. del Decreto 1069 de 2015.	Obtener insumo catastral que sirva como medio probatorio para saber si hay más información sobre las cédulas catastrales que permita identificar si se trata de un baldío o de un privado.	IGAC

Certificado de carencia de antecedentes registrales. <u>Fundamento Jurídico:</u> Artículo 2.2.6.16.3 del Decreto 1069 de 2015.	Obtener medio probatorio que permita determinar si un predio tiene antecedente registral, y por ende, historia de dominio, o en caso de que no, permite inferir si se trata de un predio baldío.	Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) con jurisdicción
<u>Concepto Técnico de Parques Nacionales Naturales.</u> Artículo 2.2.6.16.7 del Decreto 1069 de 2015.	Obtener medio probatorio técnico que permita determinar si los inmuebles están o no dentro de Parques Nacionales Naturales.	Parques Nacionales Naturales de Colombia

Recopilando lo dicho por el Decreto 1858 de 2015, a modo de resumen, el procedimiento para la apertura o asignación de (i) folios a baldíos y a (ii) baldíos al interior de Parques Nacionales:

Baldíos	Baldíos al interior de Parques Nacionales Naturales
Se debe precisar el polígono del bien.	Con los insumos probatorios necesarios la ANT identifica que se trata de un bien baldío de la nación.
Como insumo probatorio de que el bien es baldío es necesario el certificado catastral proferido por el IGAC, señalando la información del bien.	El Ministerio de Ambiente (MADS) recopila la identificación de baldío de la ANT y la certificación de Parques Nacionales de que el bien está dentro de un área protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
Como insumo probatorio de que el bien es baldío es necesario el certificado de carencia de antecedentes registrales proferido por la ORIP.	Con el acto administrativo proferido por el MADS, este le ordena a la ORIP la apertura de nuevo folio de matrícula inmobiliaria.
Si de acuerdo al material probatorio recopilado la Agencia Nacional de Tierras (ANT) determina que el bien si es un baldío de la nación, entonces profiere acto administrativo ordenando a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos ORIP la apertura del FMI.	El nuevo folio de matrícula tendría dos anotaciones, la primera, señalando que el predio es propiedad de La Nación – Parques Nacionales Naturales, y la segunda, la afectación o limitación al dominio señalando que el bien está dentro de área protegida, Parques Nacionales Naturales.
La propiedad del bien que se inscribe en el FMI queda a nombre de la Nación-Agencia Nacional de Tierras.	

3. Hito estratégico #3: Análisis jurídico de 19 predios presuntamente privados.

Para abordar de manera teórica el análisis de predios presuntamente privados es indispensable tener en cuenta la Ley 200 de 1936 y la Ley 160 de 1994, según sea el caso.

Acreditación del derecho de propiedad en la legislación agraria

El artículo 3 de la Ley 200 de 1936 y el artículo 48 de la Ley 160 de 1994 contienen dos causales para la acreditación de propiedad privada en fundos rurales, así:

1. Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal,
2. o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

En ese sentido, la primera situación es el título de adjudicación de baldíos proferido por la entidad competente para ello conforme al año en que se realizó, y, frente a la segunda condición se hace necesario precisar que en vigencia de la Ley 200 de 1936 el término de prescripción extraordinaria era de 20 años¹⁰, situación que continuó siendo exactamente igual durante la vigencia de la Ley 160 de 1994, hasta el 27 de diciembre de 2002 fecha en la cual dicho término se redujo a 10 años de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 791 de 2002.

Este último caso, aplica en cuanto a superposiciones ambientales con Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales creados a partir del 27 de diciembre de 2002, situación que se encuentra descrita en el Memorando interno de la Unidad de Restitución de Tierras URT-DJR - 00036 de enero 19 de 2018 y en el concepto formulado por dicha entidad en diciembre de 2016¹¹.

Ahora bien, se debe tener claro que como regla general el estudio de títulos se elabora estudiando las cadenas traslaticias de dominio, es decir los títulos en los que consten tradiciones de dominio 20 años hacia atrás de la entrada en vigencia de la Ley 200 de 1936 (07 de abril de 1917) o la Ley 160 de 1994 (05 de agosto de 1974), de tal manera, que para llevar a cabo un análisis jurídico integral no es suficiente con realizar la lectura del folio de matrícula inmobiliaria.

De esta manera, si del estudio de las escrituras públicas y demás títulos que trasladen el derecho de dominio, por el término antes indicado, se concluye con certeza, es decir, en estos instrumentos públicos **se expresa de manera clara, precisa y contundente que lo que se transfiere es el derecho de propiedad, no hay razón para dudar que se trata de propiedad privada.**

Por lo contrario, si del análisis de la historia traditicia del predio, que refiere a la lectura integral de los títulos por el término de 20 años que exige la ley, **se evidencia la transferencia de derechos incompletos o que no permiten traditar el dominio de derechos reales, se considerará que no es posible acreditar propiedad privada y se presumirá la calidad de baldío del bien.**

¹⁰ Código Civil artículo 2531 (Legislación anterior)

¹¹ Dirección Jurídica Unidad de Restitución de Tierras. Concepto: "Restitución jurídica y material al interior de Parques Nacionales Naturales y Parques Nacionales Regionales". Diciembre 22 de 2016

Lo anterior, puede presentarse en cualquier tramo de los 20 años en los que se está efectuando el estudio de los títulos, es decir, si la lectura integral del título ocasiona duda respecto a la transferencia del derecho real de dominio, será condición suficiente para desvirtuar la acreditación de propiedad privada. En otras palabras, si en el instrumento público se observa la transmisión de falsas tradiciones o la suscripción de negocios jurídicos sobre bienes baldíos, entonces no se podrá reconocer la propiedad sobre ese inmueble.

A modo ilustrativo sirve el siguiente cuadro:

Fecha de declaratoria	Ley agraria aplicable	Acreditación de propiedad privada	
Si es antes del 5 de agosto de 1994	Ley 200 de 1936 (vigencia 7 de abril de 1937)	Título Originario antes de la constitución	O con cadenas hasta 7 de abril de 1917.
Si fue constituido desde el 5 de agosto de 1994 a 2002	Ley 160 de 1994 (vigencia 5 de agosto de 1994)	Título Originario antes de la constitución	O con cadenas hasta el 5 de agosto de 1974.
Si fue constituido luego de 2002	Ley 160 de 1994 + Ley 791 de 2002	Título Originario antes de la constitución	O con cadenas hasta el 5 de agosto de 1984 (10 años prescripción).

Acá es importante mencionar que en cuanto a “fecha de declaratoria” el cuadro hace referencia a la creación de un área ambiental y/o de la Constitución de un territorio colectivo.

Finalmente, es oportuno señalar algunos actos que contiene la Instrucción administrativa conjunta No. 13 de 2014 suscrita entre la Superintendencia de Notariado y Registro y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER, hoy Agencia Nacional de Tierras, a través de los cuales no se acredita propiedad privada *“venta de cosa ajena, transferencia de derecho incompleto o sin antecedente registral, protocolización de documento privado de venta de derechos de propiedad y posesión (ejemplo carta venta) y protocolización de declaraciones de terceros ante Juzgados o Notarías sobre información de dominio y/o posesión, hipótesis que corresponden a las denominadas falsas tradiciones (...)”* Adicional a esto, se encuentran las sucesiones ilíquidas, compraventas de mejoras, entre otras.

19

Fechas de Declaratoria de Parques Nacionales Naturales y Parque Nacionales Regionales en los que, de acuerdo a la información diagnóstico, es posible que se encuentren los predios objeto de estudio

Área Protegida	Fecha de Declaratoria
Parque Nacional Natural (PNN) Tinigua	Art. 4º Decreto 1989 de 01/09/1989.
Parque Nacional Natural (PNN) Cordillera de los Picachos	Resolución 157 de 6 de junio de 1977 Resolución 048 de 16 de marzo de 1988 Ampliación Resolución 0047 de 19 de enero de 1998
Parque Nacional Natural (PNN) La Serranía de Chiribiquete	Resolución 120 de 21 de septiembre de 1989 Resolución 1038 de 21 de agosto de 2013 Ampliación Resolución 1256 de 10 de julio de 2018
Parque Natural Regional (PNR) Miraflores Picachos	Resolución 014 de 20 de diciembre de 2018
Parque Natural Regional (PNR) La Siberia y parte de la Cuenca Alta del Río Las Ceibas	Resolución 013 de 27 de septiembre de 2007 Resolución 014 de 28 de junio de 2011 Resolución 007 de 23 de junio de 2020

Frente a las ampliaciones señaladas en los cuadros es fundamental verificar si los predios objeto de estudio están en la zona ampliada del Parque o en la zona originalmente declarada, esto con el fin de determinar la Ley agraria aplicable en el análisis jurídico registral.

Afectación al derecho de dominio de bienes privados situados dentro de las áreas protegidas

Ahora bien, en atención a que una de las premisas establecidas por el artículo 4º del Código de Recursos Naturales Renovables y de las resoluciones de creación de las áreas protegidas es “dejar a salvo los derechos adquiridos”¹², es viable entender que pueden haber propietarios privados que cumplen con la normatividad dispuesta por la legislación agraria para entenderse como propietarios. De esa manera, puede coexistir la propiedad privada al interior de estas áreas protegidas.

En esos casos, el referido artículo y la jurisprudencia en línea con la Constitución Ecológica de la propiedad, ha determinado que si bien es cierto se puede dar la propiedad, la misma por ejercerse dentro de un área de especial importancia ambiental, debe someterse al régimen de usos, prohibiciones y condiciones que establece la normativa y la calidad biológica propia del área, de la zona.

En ese caso, conforme al artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 se impone la medida de afectación de dominio, lo que quiere decir que se mantiene la propiedad en favor del particular pero que se exhibe en el folio de matrícula de manera pública que el bien está dentro de un área protegida y que de esa manera queda sujeto a los condicionamientos de uso:

“En caso de que se encuentren debidamente registrados títulos constitutivos de derecho de dominio conforme a las leyes agrarias, dentro de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá solicitar la inscripción de la limitación de dominio en la matrícula inmobiliaria de cada predio”.

20

Así como el Minambiente tiene el deber explícito de solicitar la limitación a la propiedad en los folios de matrícula de predios privados, las Corporaciones Autónomas para las áreas protegidas en las cuales tienen competencia, cuentan con el respaldo normativo para ordenar la inscripción en el respectivo folio de matrícula, especialmente para el caso de los folios en Parques Nacionales Regionales, conforme a la siguiente normatividad:

*“Decreto Ley 2811 de 1974: Artículo 67.- De **oficio** o a **petición** de cualquier particular interesado, se **impondrá limitación de dominio o servidumbre sobre inmueble de propiedad privada**, cuando lo **impongan la utilidad pública o el interés social** por razón del uso colectivo o individual de un recurso, previa declaratoria de dicho interés o utilidad efectuada con arreglo a las leyes. Tanto la **limitación** o la servidumbre voluntariamente aceptadas como las que se imponen mediante **resolución o sentencia ejecutoriadas**, se **inscribirán** en la correspondiente **oficina de instrumentos públicos**, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código sobre sistema de registro. Se podrá solicitar el concurso de las **autoridades de policía para hacer efectiva la limitación del dominio o la servidumbre.**”*

¹² **Código de Recursos Naturales. Artículo 4o.** Se reconocen los derechos adquiridos por particulares con arreglo a la ley sobre los elementos ambientales y los recursos naturales renovables. En cuanto a su ejercicio, tales derechos estarán sujetos a las disposiciones de este Código.

“Art. 31. Ley 99 de 1993. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones: 2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente”;

“Art. 13. Decreto 2372 de 2010. Parque Natural Regional. Espacio geográfico en el que paisajes y ecosistemas estratégicos en la **escala regional**, mantienen la estructura, composición y función, así como los procesos ecológicos y evolutivos que los sustentan y cuyos valores naturales y culturales asociados se ponen **al alcance de la población humana para destinarlas a su preservación, restauración, conocimiento y disfrute.**

La reserva, delimitación, **alinderación**, declaración y administración de los Parques Naturales Regionales corresponde a las **Corporaciones Autónomas Regionales**, a través de sus Consejos Directivos.”

Bajo igual enfoque, Parques Nacionales Naturales (como entidad coordinadora del RUNAP y del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP), ha emitido los siguientes conceptos y/o respuestas a derechos de petición refiriéndose a categorías de manejo como los Parques Naturales Regionales, los Distritos de Manejo Integrado y los mismos Parques Nacionales:

Título del Concepto	Ideas de Importancia expresadas en el concepto o en el PQR
Concepto Alcance sentencia C-598 de 2010. ¹³ Radicado: 20171300001713 de 31 de marzo de 2017.	*Cuando la denominación de Parque Natural Regional se enmarque a los objetivos de conservación, atributos, modalidad de uso y demás condiciones previstas para esta categoría y se cumpla el proceso de registro en el RUNAP, resultará ser un área protegida integrante del SINAP no susceptible de sustracción. Esto quiere decir que siempre hay que verificar si el PNR está registrado en el RUNAP para saber si como área ambiental es intangible, inembargable, imprescriptible e inalienable.
Consulta sobre el carácter intangible de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. ¹⁴ Radicado: 20171300032641 de 1 de junio de 2017.	*Resalta la Intangibilidad de los PNN. *Las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales no pueden ser alteradas por el legislador ni la administración. *Los propietarios al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y los Parques Naturales Regionales están sometidos a las limitaciones y cargas reconocidas constitucional y legalmente.
Áreas Protegidas. Limitaciones al dominio. Aptitud de adjudicabilidad y alienabilidad. Distritos de Manejo Integrado. Diferencia con la categoría del Sistema	“Con respeto a la compra de tierras, o enajenabilidad de las mismas, entendido esto como la posibilidad de transferir el derecho de dominio de aquellos bienes al interior de un DMI, tampoco existe norma alguna que específicamente conlleve a una prohibición de venta o le dé un carácter de inalienabilidad a estas categorías de conservación, como lo sucedido en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. Una restricción de

¹³ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Memorando Radicado: 20171300001713 de 31 de marzo de 2017: “Alcance sentencia C-598 de 2010”.

¹⁴ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Respuesta PQR Radicado: 20171300032641 de 1 de junio de 2017: “Consulta sobre el carácter intangible de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”.

de Parques Nacionales Naturales.¹⁵ Radicado: 20161300083141 de 23 de diciembre de 2016.	<i>tal proporción por vía de interpretación, si vulneraría el derecho constitucional de propiedad y la Autoridad ambiental quedaría propensa a eventuales demandas por daño antijurídico. Obviamente, todos los propietarios de predios al interior de esta área, deberán someterse a los usos permitidos que sean definidos en el instrumento de manejo como una forma de expresión de la función ecológica y social de la propiedad y las facultades exorbitantes de la administración de imponer limitaciones y restricciones para la protección de los valores históricos, biológicos o culturales de nuestro Territorio, conforme al artículo 58 de la Constitución”.</i>
Propiedad privada / Función ecológica / limitaciones legítimas / núcleo esencial de la propiedad / Servidumbres legales / Servidumbres de tránsito y ambientales / facultad de Parques Nacionales de imponer servidumbres / compensación. Radicado: 20151300005763 de 2015-08-14.¹⁶	El referido concepto cita la sentencia C-189 de 2006: Al referirse a predios situados dentro de Parques Nacionales: <i>“...los propietarios de los inmuebles afectados por dicho gravamen, deben allanarse por completo al cumplimiento de las finalidades del sistema de parques y a las actividades permitidas en dichas áreas de acuerdo al tipo de protección ecológica que se pretenda realizar.”</i> En consonancia con ella señala que: <i>“Es válida la afectación de cualquier tipo de categoría de propiedad que exista en una determinada zona que se pretenda declarar como un Área Protegida del Sistema de Parques Nacionales pues prima el interés general de conservación sobre los derechos particulares de propiedad”</i>
Asunto: Concepto Jurídico – limitaciones a las áreas protegidas regionales y sus efectos frente a la inscripción de las mismas en los respectivos Folios de Matrícula Inmobiliaria.¹⁷ Radicado No.: *20191300052511* Fecha: 01-09-2019	Destaca dos aspectos: el primero, el respeto a la acreditación de propiedad antes de la declaratoria del Parque Regional y la segunda, la inscripción en el folio de matrícula como presupuesto de publicidad: <i>“Es preciso indicar que la declaración de un área protegida se genera sin perjuicio de los derechos adquiridos conforme a la ley agraria para la acreditación de la propiedad, la cual, si se consolidó antes de la creación del área protegida deberá respetarse, pero el uso, goce y libre disposición del predio se debe ceñir a las finalidades de conservación del Parque.”</i> <i>“En el caso específico de un Parque regional en el que ya se advirtió la imposibilidad de venta entre particulares, la inscripción en el folio de matrícula inmobiliaria es principalmente un presupuesto de publicidad”</i>

Cuadro elaborado usando como fuente los conceptos o respuestas PQR citados.

¹⁵ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Respuesta PQR: Radicado: 20161300083141 de 23 de diciembre de 2016. “Áreas Protegidas. Limitaciones al dominio. Aptitud de adjudicabilidad y alienabilidad. Distritos de Manejo Integrado. Diferencia con la categoría del Sistema de Parques Nacionales Naturales.”

¹⁶ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Memorando radicado: 20151300005763 de 14 de agosto de 2015. “Propiedad privada / Función ecológica / limitaciones legítimas / núcleo esencial de la propiedad / Servidumbres legales / Servidumbres de tránsito y ambientales / facultad de Parques Nacionales de imponer servidumbres / compensación”.

¹⁷ Parques Nacionales Naturales de Colombia. Radicado No.: *20191300052511* Fecha: 01-de septiembre de 2019. “Concepto Jurídico – limitaciones a las áreas protegidas regionales y sus efectos frente a la inscripción de las mismas en los respectivos Folios de Matrícula Inmobiliaria”

Así las cosas, para hacer oponible o manifestar de manera pública que un inmueble está dentro de un área protegida, se han dispuesto unos códigos registrales que bien vale la pena mencionar, y que conforme a la Ley 1579 de 2012 y al Decreto 1858 de 2015, a la Sentencia C-189 de 2006 y C-598 de 2010, además de los conceptos e interpretaciones efectuados desde la autoridad ambiental, se podrán imponer en los predios privados que se estudien, siendo este uno de los objetivos concretos del hito estratégico 3.

Códigos de afectación registral que reciben los bienes situados dentro de las categorías de manejo de protección ambiental

A través de la resolución 6007 de 13 de mayo de 2019 *“Por la cual se inhabilitan, modifican y se ordena crear unos códigos de especificación para los actos objeto de inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y se ordenan otras disposiciones”*, la Superintendencia de Notariado y Registro, tomó como más actualizados los códigos registrales. Así para el documento se dispondrán los relacionados con causas ambientales:

Tabla 2. Códigos registrales relacionados con áreas del SINAP

Código	Naturaleza Jurídica
300	LIMITACIONES Y AFECTACIONES
357	“Declaración de reserva, alinderación y creación de área del Sistema de Parques Nacionales Naturales”.
364	Declaración de reserva, alinderación y creación de Parques Nacionales Regionales.
800	CANCELACIONES
850	Sustracción de área de Reserva Forestal Protectora
851	Sustracción de área de Distritos de Manejo Integrado
852	Sustracción de área de Distritos de Conservación de Suelos
853	Sustracción de área de Áreas de Recreación
854	Sustracción de área de Reservas Naturales de la Sociedad Civil
900	OTROS
945	Declaración, alinderación y creación de Distritos de Conservación de Suelos.
946	Declaración, alinderación y creación de Áreas de Recreación.
947	Declaración, alinderación y creación de Reservas Naturales de la Sociedad Civil.
948	Declaración, alinderación y creación de Distritos de Manejo Integrado.

Fuente: Resolución 6007 de 13 de mayo de 2019

De esa manera, dado que se han identificado 19 predios presuntamente privados, frente a ellos, se buscará imponer la afectación conforme al área ambiental en la que se encuentre y también, se indagará si hay alguna situación de acaparamiento o alguna anomalía de orden agrario o registral.

En ese camino el análisis jurídico buscará identificar si:

- **Acreditan propiedad privada:** Así se estudiará si acreditan propiedad privada que cumplan con el artículo 48 de la ley 160 de 1994 a través de: *“Título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal”*, o, a través de títulos debidamente inscritos por el lapso de tiempo que determina la Ley. También se estudiará si tienen lo establecido en el artículo 65 de la Ley 160 de 1994: *“La propiedad de los terrenos*

baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado.”

- **Las cabidas de los inmuebles que exceden la UAF:** Se examinará si las extensiones de los predios están acordes con la Ley 135 de diciembre 15 de 1961, con la Ley 4 de 1973, e incluso con la Resolución 041 de 1996, para avizorar si las cabidas de los fundos exceden o no lo permitido por la normativa.
- **Están o no en área ambiental.** A través del trabajo de análisis cartográfico se buscará identificar con plena certeza la ubicación de los bienes, señalando si están o no dentro de alguna categoría de protección ambiental.
- **Posible acción agraria de un predio respecto a su adjudicación:** Análisis del año y del negocio jurídico por el cual los predios obtuvieron su presunta propiedad conforme al año de creación del área protegida en la que se encuentre inmerso. Sobre lo anterior, si hay lugar a ello, se pondrá en conocimiento de la ANT la situación para que inicie las acciones agrarias y administrativas a las que sea viable iniciar.
- Iniciar la ruta jurídica dispuesta en el Decreto 1858 de 2015 para imponer la **afectación al derecho de dominio sobre el bien privado** y con ello controlar su comercio.

Recogiendo lo expuesto, es importante precisar cuando los baldíos están en áreas adjudicables y diferenciar de cuándo está dentro de zonas inadjudicables identificando el área ambiental en la que el predio se encuentre, e incluso es imperioso detectar también cuando hay propiedad privada.

Baldío Adjudicable	Baldío Inadjudicable	Predio con propiedad privada dentro de área protegida
Conforme el Decreto 1858 de 2015 se inicia la ruta para que la ANT identifique el baldío, y así, se haga la apertura del folio de matrícula en favor de la nación como mecanismo de gobernanza y control para la autoridad agraria de los predios baldíos y con ello controlar su comerciabilidad.	Se identifica el área protegida inadjudicable en el que se encuentra el predio (PNN-PNR-ZRFL2) y se inicia la ruta para que sea declarado como baldío y se haga la apertura para que la propiedad sea impuesta en el FMI en favor de la Nación a nombre de la entidad administradora de la categoría de manejo ambiental.	Se impone la afectación de dominio del bien en el folio de matrícula a fin de dar publicidad, para que su uso se condicione a las actividades permitidas en el área ambiental.

En síntesis, es fundamental identificar la naturaleza jurídica de los bienes, es decir, detectar si son baldíos adjudicables, baldíos situados dentro de áreas protegidas o privados y de allí la necesidad de hacer este trabajo.

De acuerdo a lo recaudado hasta el momento para definir estas estrategias, es pertinente indicar que dentro de los baldíos se tienen 57 inmuebles (estrategia #2) y 19 de los que presuntamente son privados (estrategia #3).

4. Hito estratégico #4: Iniciativas Investigativas de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) para la Fiscalía General de la Nación (FGN) relacionada a la investigación de delitos ambientales en la zona de influencia del proyecto

La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) cumple funciones de Policía Judicial considerando los artículos 200, 201 y en especial el 202 del Código de Procedimiento Penal que consagra: *“Ejercen permanentemente funciones especializadas de policía judicial dentro del proceso penal y en el ámbito de su competencia: 4. Las entidades públicas que ejerzan funciones de vigilancia y control.”* Y también, en virtud del numeral 2 del artículo 11 del Decreto 2723 de 2014 que indica como funciones de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR): *“Ejercer la inspección, vigilancia y control sobre servicio público notarial en los términos establecidos en las normas vigentes”*.

En atención a ello, esta estrategia de trabajo se refiere a los análisis jurídicos y ambientales en iniciativas investigativas de la Superintendencia de Notariado y registro (SNR) en su función de policía Judicial entregadas a la Fiscalía General de la Nación (FGN) asociadas a delitos ambientales, donde se ha analizado la situación de deforestación en el arco amazónico respecto a la influencia del manejo inmobiliario de las personas solicitadas en investigación por la Fiscalía. En estas iniciativas se busca el nexo causal de la presunta comisión de delitos ambientales a través del relacionamiento inmobiliario de las personas investigadas.

25

A continuación se dispone el marco teórico y jurídico de esta estrategia:

CRITERIO	EXPLICACIÓN
Definición e intención de la estrategia de iniciativas investigativas	Prevención y mitigación de riesgos de transferencia ilegal de tierras en áreas de especial protección ambiental vinculados a la deforestación a través de la investigación de manejo predial de asuntos relacionados con delitos ambientales que adelanta la Fiscalía General de la Nación en el marco de las funciones de policía Judicial que tiene a cargo la Superintendencia de Notariado y Registro y de la colaboración armónica entre entidades.
Pertinencia (Finalidad / Propósito)	La finalidad es investigar la relación jurídica de propiedad y el manejo financiero que le dan a los inmuebles las personas que están bajo investigación de la Fiscalía en asuntos relacionados con la comisión de delitos ambientales en el arco amazónico.
Metas / Estándares	Medidas adoptadas y fortalecimiento de la metodología de investigación implementada a 2026.
Marco conceptual / Definiciones	Para nutrir el documento a continuación se dan dos definiciones: Acaparamiento: Es “la deforestación generada en zonas con restricciones legales ambientales, con el fin de la valorización de las tierras, formalizar la propiedad y/o ejercer otros derechos (como la posesión, la ocupación o el uso de las tierras), por grupos criminales organizados o por otros actores, para desarrollar o no actividades agropecuarias”.

Acaparamiento: “El acaparamiento de tierras es el control -ya sea a través de la titularidad, el arrendamiento, la concesión, los contratos, las cuotas o el poder general- de cantidades de tierra más grandes de lo localmente normal por una persona o entidades -públicas o privadas, extranjeras o nacionales- por cualquier medio – «legal» o «ilegal»- con fines especulativos, de extracción, de control de los recursos o mercantilización a costa de los campesinos, de la agroecología, de la administración de tierras, de la soberanía alimentaria y de los derechos humanos.” ¹⁸

Colaboración armónica entre entidades: Principio constitucional consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política que impone la efectiva colaboración que se debe realizar en el intercambio de información y en la diligente cooperación entre las entidades.

Policia Judicial: De conformidad con el Artículo 200 de la Ley 906 de 2004, la Policía Judicial es una función que recae sobre entidades del Estado para apoyar la investigación penal, estando esta función a su vez, bajo el control y la coordinación de la Fiscalía General de la Nación y sus delegados.

Folio de matrícula Inmobiliaria: Es el número consecutivo único e irrepetible asignado por una autoridad administrativa competente (ORIPS) a un predio determinado para permitir su identificación, art. 8 de Ley 1579 de 2012.(art. 5º D.L 1250/70).

Iniciativa Investigativa: el Capítulo II de la Ley 1708 de 2014 sobre “*Técnicas de Investigación*” indica en el artículo 158 respecto “*de la función de Investigación*” que el Fiscal o su Delegado podrá adelantar “*a través de orden emitida a los servidores que cumplen funciones de Policía Judicial, todos los actos de investigación que considere necesarios y conducentes para cumplir los fines constitucionales y legales de la acción de extinción de dominio*”. Bajo esa línea, el artículo 160 de dicha Ley indica como función de la Policía Judicial “*adelantar las labores de verificación en la identificación de inmuebles*”; y el numeral 6 del artículo 161 señala que “*los servidores que cumplan funciones de policía judicial podrán adelantar por iniciativa investigativa*” la “*identificación de inmuebles*”.

Así las cosas, considerando que la Ley 1708 de 2014 exige a la Policía Judicial un programa de investigación, la iniciativa investigativa que realiza la Superintendencia de Notariado y Registro tiene como fin, precisar la relación jurídica de la persona natural o jurídica con bienes inmuebles en todo el territorio nacional, indagar con qué personas o empresas efectúa transferencias de dominio o realiza negocios inmobiliarios y con

¹⁸ Coordinadora Europea Vía Campesina Más campesinos, mejores alimentos. ¿Cómo definimos Acaparamiento de tierras? <https://www.eurovia.org/es/como-definimos-acaparamiento-de-tierras/>. Link consultado el 14 de abril de 2021.

	qué flujo de dinero, por ello, también se realiza un análisis de la cadena financiera de los dineros relacionados con las transacciones inmobiliarias. Tipología de Acaparamiento: El estudio de fenómenos, sectores, agentes, actores, tendencias o modalidades por las cuales se realizan actos de acaparamiento. Su identificación permite contar con información relevante para alertar y diseñar acciones de prevención, control y sanción de actos de acaparamiento. Deforestación: “La conversión directa y/o inducida de la cobertura arbórea, a otro tipo de cobertura de la tierra en un período de tiempo determinado” (González J.C., 2018) . Delitos ambientales: son todas aquellas actividades económicas ilegales que causan o pueden causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente, a sus procesos ecológicos o a sus componentes: agua, suelo, aire, flora y fauna silvestre. Son penadas por ley. (USAID, 2021:)
Contexto y marco jurídico nacional o internacional en la que se encuentra	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS. Objetivos 13 y 15: 13. Acción por el clima. 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas Numeral 8 artículo 250 Constitución Política de Colombia Artículo 200, 201 y 202 de la Ley 906 de 2004 (Código Penal). Ley 1579 de 2012 Decreto 1858 de 2015 Conpes 4021 de 2020 para el control de la deforestación Conpes 3958 de 2019 sobre implementación de la política pública de catastro multipropósito. Resolución 4591 de 2018: por medio de la cual se creó el Grupo Interno de Trabajo de la Superintendencia de Notariado y Registro con Funciones de Policía Judicial adscrito a la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, y le asignó, entre otras, la función de realizar y presentar iniciativas investigativas en el marco de sus competencias.

Cuadro 1. Marco jurídico de las iniciativas investigativas, elaborado a partir de la hoja de vida de indicadores elaborados de SNR para el proyecto UK en la presente vigencia.

5. Hito estratégico #5: Ruta de alertas con ORIPS y Notarios:

El objetivo de esta estrategia es construir e implementar una ruta de atención de casos en los que se facilite el abordaje de situaciones problemáticas de predios situados en áreas ambientales para los Notarios y/o Registradores.

Para tal fin, es indispensable abordar dos aspectos: el primero, tomar en cuenta que desde la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) se han expedido varias instrucciones administrativas en torno a medidas de control sobre el mercado informal de tierras, que van desde adelantar una revisión rigurosa por parte de Notarios y Registradores para evitar la concentración de la propiedad de inmuebles originalmente adjudicados por titulación de baldíos, así como la identificación de bienes presuntamente baldíos en sucesiones intestada, y los bienes que recibe en ICBF como heredero.

El segundo aspecto data de agosto de 2020, cuando la SNR emitió dos circulares:

- Circular 555 de 31 de agosto de 2020 dirigido a los Notarios con jurisdicción en Meta, Caquetá y Guaviare. **Objeto:** Remisión de información sobre actos en los cuales se evidencie carencia de titularidad.
- Circular 605 de 31 de agosto de 2020 dirigido a los registradores de instrumentos públicos de Florencia, San Vicente del Caguán, San José del Guaviare y San Martín. **Objeto:** Remisión información respecto de las solicitudes de inscripciones de actos de transferencia sobre predios que exceden el límite de la Unidad Agrícola Familiar.

Estas circulares fueron emitidas con el objetivo que los Notarios y Registradores dieran mensualmente un reporte sobre las situaciones de falsa tradición y posibles casos de acaparamiento. En ese caso, para complementar este trabajo impulsado por la Entidad y verificar cuáles de esos casos reportados por Notarios y Registradores están dentro de áreas ambientales o zonas con presencia de alerta de deforestación de los últimos años, se recomienda, se sugiere hacer lo siguiente:

1. Hacer un diagnóstico sobre la respuesta y la información aportada por los Notarios y Registradores.
2. Si han dado respuesta y con el aval de la entidad (SNR), aprovechando y felicitando estas importantes circulares, se sugiere hacer el análisis de cuáles de esos casos están dentro de áreas de importancia ambiental y/o en zonas con alerta de deforestación.
3. Si no han dado respuesta, indagar con los Notarios y Registradores de los 3 municipios los cuellos de botella para viabilizar y posibilitar el recaudo de la información.
4. A partir de lo anterior, posibilitar con los Notarios y Registradores que ante casos específicos situados en veredas o corregimientos de interés donde se presente un alto índice de deforestación dentro de áreas protegidas o zonas ambientales, una vía de comunicación expedita en la que desde el nivel central se pueda realizar un estudio cartográfico e incluso jurídico del caso específico que reporten los Notarios y/o registradores.
5. Con ocasión de estas dos circulares y de las recogidas en el anexo 2, verificar si hay lugar a impulsar acciones o recomendaciones para posibilitar la respuesta de los Notarios y Registradores.

6. Hito estratégico #6: Casos Emblemáticos de San Vicente del Caguán:

El Grupo de Policía Judicial de la SNR informó y aportó al proyecto una investigación predial realizada en años anteriores **sobre 286 predios** situados en San Vicente del Caguán. **Estos presentan 9 tipologías de acaparamiento de tierras** en diversas maneras, a partir de ese informe, se hizo la labor de identificación catastral y jurídica de estos inmuebles para determinar sus líneas de acción:

Tabla 1:

	TIPOLOGIAS	CANTIDAD	ACCIÓN SUGERIDA
1	RESOLUCIONES MAL HECHAS	70	Verificar con ANT la idoneidad de los títulos de adjudicación en cuanto a su falsedad u originalidad
2	VENTAS PARCELARIAS SIN CONSULTA	6	Verificar con ANT si tiene conocimiento de esas ventas parcelarias e iniciar las sanciones a las que haya lugar
3	ACUMULACIÓN	140	Poner en conocimiento de la ANT para que tome la determinaciones a las que haya lugar
4	FNA	17	Poner en conocimiento de la ANT para que tome la determinaciones a las que haya lugar
5	PREDIOS A NOMBRE DE INCODER	4	Poner en conocimiento de la ANT para que verifique si aún ostenta la propiedad de estos bienes
6	POSIBLE PREDIO CUYA ÁREA ES SUPERIOR A LÍMITE DE UAF	17	Poner en conocimiento de la ANT para que tome la determinaciones a las que haya lugar
7	REGISTRÓ MUCHO TIEMPO DESPUÉS	44	Verificar en SNR si hay lugar a alguna decisión administrativa
8	ADJUDICA A PERSONAS CON PREDIOS	2	Poner en conocimiento de la ANT para que tome la determinaciones a las que haya lugar
9	HIPOTECARIO ANTES DE LO PERMITIDO	12	Verificar en SNR si hay lugar a alguna decisión administrativa

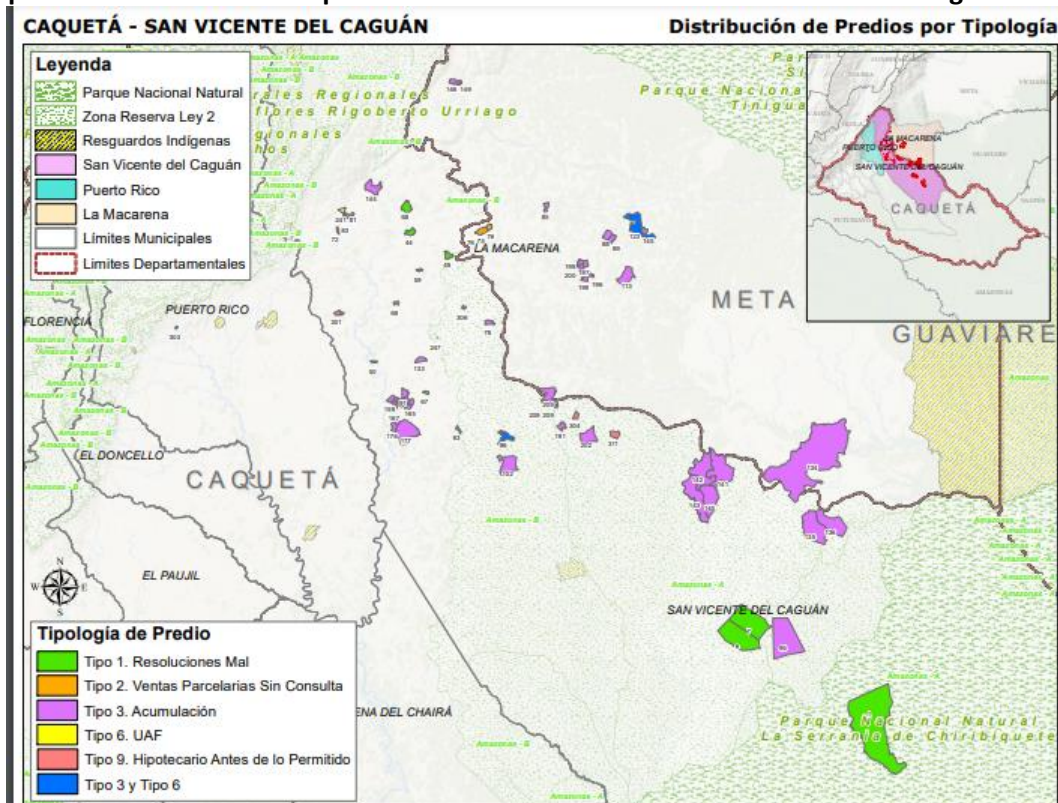
De igual manera se efectuó la labor de contrastar la ubicación de estos inmuebles con las áreas de especial importancia ambiental y étnica.

Tabla 2:

	SITUACIÓN O TRASLAPE	CANTIDAD
1	Alerta de deforestación	4
2	Distrito de Manejo Integrado	25
3	Zona de Reserva Forestal de Ley 2	22
4	PNN Chiribiquete	1
5	Incidencia en Infraestructura vial	36
6	Incidencia en resguardo Indígena	0

En síntesis, este trabajo fue aportado por SNR en agosto, en septiembre el equipo de UNODC hizo este diagnóstico predial y ambiental, es decir, realizó la labor de contrastar la ubicación de estos inmuebles con las áreas de especial importancia ambiental y étnica. Conforme a estos resultados se iniciarán las líneas de acción jurídicas que correspondan conforme a la tipología en la que se encuentren de la tabla 1.

También, es de anotar que son 286 predios pero estos pueden tener varias de las 9 tipologías y estar dentro de varias zonas de importancia ambiental.

Mapa 2: Identificación en mapa de los casos emblemáticos de San Vicente del Caguán


Fuente: Elaborado por UNODC.

7. Hito estratégico #7: Seguimiento o continuidad de los procesos iniciados en el año 0 del proyecto UK:

Se dará continuidad al trabajo iniciado en la vigencia de enero de 2020 a marzo 2021, en lo respectivo al trámite de apertura de 157 predios presuntamente baldíos iniciado con ANT y también de manera particular en los siguientes procesos:

LINEAS DE ACCIÓN	ENTIDAD	FINALIDAD
4 presuntos baldíos en áreas de PNNC	Parques Nacionales Naturales de Colombia	Apertura de baldíos en áreas de PNNC. Decreto 1858 de 2018.
48 predios en Distrito de Manejo Integrado (DMI)	CORMACARENA	Reportar a la autoridad ambiental para que esta identifique la situación ambiental de los 48 predios.
68 predios en Reserva Forestal de Ley 2ª de la Amazonía	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS	Reportar al MADS la existencia de estos 68 predios para que la autoridad identifique la situación ambiental y se indiquen cuáles son las acciones para su recuperación o restauración.
1 predio sustraído de Zona de Reserva Forestal		Solicitarle la información de la sustracción al Ministerio de Ambiente para ver si existe información predial.
44 predios en perímetro urbano de Vistahermosa, Meta	Alcaldía de Vistahermosa	Entrega de la información de los 44 predios urbanos para que la entidad territorial determine si hay lugar a formalizar la propiedad de estos bienes en su favor conforme a los artículos 1 y 3 de la Ley 2044 de 2020.

8. Conclusiones

En síntesis el objetivo de estas siete (7) estrategias busca otorgar un apoyo novedoso e impactar de la siguiente manera en los 3 municipios:

- **Estrategia #1: Identificación predios** objeto de trabajo: 76 inmuebles.
- **Estrategia #2:** De estos 76 inmuebles dado que se **presume que 57 son baldíos** se busca iniciar el trámite de apertura de baldíos conforme lo establecido por el artículo 57 de la Ley 1579 de 2012 y el Decreto 1858 de 2015.
- **Estrategia #3: Se hará el análisis jurídico de propiedad de 19 predios que cuentan con folio de matrícula inmobiliaria, y hasta el momento se presume son privados**, en ellos se identificará si hay situaciones de acaparamiento conforme a la “*Guía de estudio de situaciones de acaparamiento*” realizada en el año 0 del proyecto de la Embajada de Reino Unido de abordaje contra la deforestación.
- **Estrategia #4: Realizar las iniciativas investigativas** que conforme las solicitudes de la Fiscalía se requieran realizar por parte de la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco de su función de Policía Judicial. En los indicadores propuestos para el presente año se puso como objetivo efectuar 3.
- **Estrategia #5: Ruta de alertas con ORIPS y Notarios:** Construir e implementar una estrategia de atención de casos en los que se facilite el abordaje de situaciones problemáticas de predios situados en áreas ambientales para los Notarios y/o Registradores. A partir de ello se espera o se buscará la manera de fortalecer las bases de datos de la información predial de los inmuebles que están dentro de áreas ambientales de los municipios del proyecto.
- **Estrategia #6: Casos emblemáticos de San Vicente del Caguán**, impulsar las rutas de acción agrarias priorizando los predios que están dentro de áreas ambientales señaladas en la tabla 2 del documento, lo que significa un impacto sobre 88 casos (dentro de Parque Nacional, Reserva Forestal, Distrito de Manejo Integrado, alerta de deforestación, infraestructura vial).
- **Estrategia #7:** Se dará continuidad al trabajo iniciado en la vigencia de enero de 2020 a marzo 2021, en lo respectivo al trámite de apertura de 157 predios presuntamente baldíos iniciado con ANT y también de manera particular en los siguientes procesos:
 - a. Las 48 cédulas de los DMI a CORMACARENA.
 - b. Los 4 predios en Parques a Parques Nacionales.
 - c. Las 68 cédulas en zona de reserva forestal de Ley 2ª a Ministerio de Ambiente.
 - d. Un predio parcialmente sustraído a Ministerio de Ambiente.

9. Actores Estratégicos:

ENTIDAD	IMPORTANCIA
Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNNC)	Formulación de los conceptos técnicos de ubicación de los predios que presuntamente están dentro de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales para el trámite de apertura o de afectación al dominio. Obtener información ambiental con incidencia predial sobre inmuebles situados en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y en zonas de reserva de la sociedad civil (RSC).
Agencia Nacional de Tierras (ANT)	Trámite de apertura de baldío en folio de matrícula bien sea de baldío en área protegida o de simple baldío. Procesos agrarios a los que hay lugar. Obtención de resoluciones de adjudicación.
Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)	Emisión certificados catastrales.
Ministerio de Ambiente (Minambiente)	Formulación de acto administrativo que determina si un predio está o no dentro de área protegida del Sistema de Parques Nacionales. Obtener información ambiental con incidencia predial sobre inmuebles situados en zonas de reserva forestal de Ley 2ª.
Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) de San Martín, Meta; de San José del Guaviare, Guaviare y de San Vicente del Caguán, Caquetá.	Impulso circulares 555 y 605 de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Comunicación expedita para casos en los que requieran verificar ubicación de predios o casos complejos. Emisión de certificados de carencia de antecedente registral.
Notarías de La Macarena, San José del Guaviare y de San Vicente del Caguán.	Impulso circulares 555 y 605 de la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Comunicación expedita para casos en los que requieran verificar ubicación de predios o casos complejos.
Fiscalía General de la Nación	Realización de iniciativas investigativas en el marco de investigaciones sobre delitos ambientales relacionados con el manejo inmobiliario de personas investigadas por la Fiscalía.
Secretarías de Planeación, de Agricultura y de Hacienda Municipal	Generar espacios de articulación para intercambio de información con SNR y poder complementar o abordar casos emblemáticos del municipio.
Agencia de Renovación del Territorio (ART)	Articular la información que desde la ART se esté adelantando en los 3 municipios del proyecto e intercambiar con la información predial que requiera de SNR.
CDA, CORMACARENA, y CORPOAMAZONIA	Con las corporaciones Autónomas se recopilará la información veredal que tengan a partir de sus estudios sobre casos de deforestación o de sus análisis de procesos sancionatorios para nutrir las investigaciones que se adelanten en el marco de iniciativas



	investigativas ante Fiscalía o bien sea para complementar estudios de casos prediales en zonas (p.e. Guaviare) o en municipios donde la información predial y/o catastral es precaria. Recoger información de importancia predial que tengan respecto a los Parques Naturales Regionales Miraflores Picachos y “La Siberia y parte de la Cuenca Alta de del Río Las Ceibas”
--	---

10. Referencias y Bibliografía

REFERENCIAS NORMATIVAS

Constitución Política de Colombia de 1991
Código Civil
Ley 2ª de 1959
Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. (CNRNR: D.L.2811 de 1974)
Decreto 622 del 16 de marzo de 1977
Ley 1974 de 1989 (Derogada).
Ley 70 de 1993.
Ley 160 de 1994.
Decreto Ley 2372 de 2010.
Ley 1579 de 2012 (Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos).
Decreto Ley 1465 de 2013 compilado al Decreto Único Reglamentario 1071 de 26 de mayo de 2015.
Decreto 1858 de 2015.

RESOLUCIONES INTERNAS DE ENTIDADES

Resolución 070 de 2011 proferida por el IGAC.
Instrucción Administrativa Conjunta 13 (noviembre 13 de 2014) emitida por INCODER-SNR.
Resolución 244 de 23 de junio de 2015 proferida por Parques Nacionales Naturales de Colombia.

INSTRUCCIONES ADMINISTRATIVAS PROFERIDAS POR LA SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO (SNR) SOBRE CONCENTRACIÓN DE PROPIEDAD E IDENTIFICACIÓN DE PRESUNTOS BALDÍOS

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2001. *Instrucción Administrativa No. 01-33 de 2001*.
<https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/instrucciones/2010/128975-insadm3301.doc>.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2004. *Consulta No. 14636 de 2004*. <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/conceptos/2013/88189-concepto2838de2013.pdf>.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2013. *Consulta No. 2838 de 2013*. <https://servicios.supernotariado.gov.co/files/content/conceptos/2013/88189-concepto2838de2013.pdf>.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2013. *Instrucción Administrativa Conjunta No. 08 de 2013*. [http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Instruccion/4005658?fn=document-frame.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.suin-juriscol.gov.co/clp/contenidos.dll/Instruccion/4005658?fn=document-frame.htm$f=templates$3.0).

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2017. *Instrucción Administrativa No. 01 de 2017*. <https://www.supernotariado.gov.co/files/content/instrucciones/2017/142737-INSTRUCCINADMINISTRATIVA01FEBRERO17DE2017.PDF>.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2017. *Instrucción Administrativa No. 09 de 2017*.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2018. *Consulta No. 54381 de 2018*. <https://www.supernotariado.gov.co/files/content/conceptos/2018/170334-CONSULTA54381.PDF>.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2020. *Instrucción Administrativa No. 18 de 2020*.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2020. *Circular 555 de 2020*.

Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras. 2020. *Circular 605 de 2020*.

BIBLIOGRAFÍA JURISPRUDENCIAL SUGERIDA

Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995. Ref.: Expediente No. D-971. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994. Demandante: Enrique José Arboleda Perdomo. Magistrado Ponente: CARLOS GAVIRIA DIAZ. Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de diciembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Corte Constitucional. Sentencia C-649 de 1997. Referencia: Expediente D-1671. Normas Demandadas: Demanda de inconstitucionalidad de los artículos 5º. numerales 17 y 18 (parciales) y parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 99 de 1993. Actor: José Fernando Castro C. Magistrado Ponente: ANTONIO BARRERA CARBONELL. Santafé de Bogotá D.C., diciembre tres (3) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Corte Constitucional. Sentencia C-189 de 2006. OBITER DICTA-Concepto. Referencia: expediente D-5948. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959. Demandante: Ludwig Mantilla Castro. Magistrado Ponente: RODRIGO ESCOBAR GIL. Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012. Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011. Referencia: Expediente D-8924. Actores: Jorge Enrique Robledo Castillo y Wilson Neber Arias Castillo. Magistrada Ponente: ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012).

Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2014. Referencia: expediente D-9799. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”. Magistrado Ponente: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB. Bogotá, D.C., once (11) de junio de dos mil catorce (2014).

Corte Constitucional. Sentencia T-381A de 2014. Referencia: expediente T-2.650.067. Demandante: Benigno Perilla Restrepo, en nombre propio y en representación de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas del municipio de Tairaira, Vaupés. Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil catorce (2014).

Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014. Referencia: Expediente T-4.267.451. Acción de tutela interpuesta por Gerardo Escobar Niño contra la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Paz de Ariporo (Casanare) y otros. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., nueve (9) de julio de dos mil catorce (2014).

Corte Constitucional. Auto 252 de 2015 Ref.: Solicitud de información al Gobierno Nacional sobre la articulación entre las rutas de protección de predios individual y colectiva desarrolladas a partir de la Ley 387 de 1997 y el proceso de focalización de la política de restitución de tierras establecido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, conforme a lo ordenado en los autos 219 de 2011, 026 de 2013, del 11 de marzo del 2014 y el 094 de 2015, como parte del cumplimiento a la sentencia T025 de 2004. Magistrada Ponente: MYRIAM ÁVILA ROLDÁN. Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil quince

(2015).

Corte Constitucional. Auto 222 de 2016. Referencia: cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-488 de 2014. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. T-293 de 2016. Referencia: expediente T-5.351.337. Demandante: Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder. Demandado: Juzgado Promiscuo Municipal de Viracachá, Boyacá. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. Sentencia SU 426 de 2016. Referencia: Expediente T-5353319. Acción de tutela instaurada por Sulay Martínez y otros, contra el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural —Incoder— y otros. Magistrado Ponente: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA. Bogotá, D. C., once (11) de Agosto de dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. Sentencia T-548 de 2016. Referencia: Expediente T-5.589.880. Acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incoder (en liquidación) contra el Juzgado Primero Civil del Circuito de Tunja. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., once (11) de octubre dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. Sentencia T-549 de 2016. Referencia: expediente T-5.614.043. Acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) contra el Juzgado Promiscuo Municipal de Aquitania. Además, fueron vinculados Melecio de Jesús Alarcon Montaña, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Sogamoso y la Superintendencia de Notariado y Registro. Magistrado Ponente: JORGE IVÁN PALACIO PALACIO. Bogotá, D.C., once (11) de octubre dos mil dieciséis (2016).

Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017. Referencia: Expedientes D- 11275 y D-11276. Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e) parágrafos 3° y 4° del artículo 3°; los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21; y el artículo 29, todos de la Ley 1776 de 2016 “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES -. Actores: Rocío del Pilar Peña Huertas y Otros (D-11275), e Iván Cepeda Castro y Otros (D-11276). Magistrado Ponente: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA. Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

Corte Constitucional. Sentencia C-249 de 2017. Referencia: Expediente D-11472. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 75 (parcial) de la Ley 1448 de 2011, “por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”. Actor: Gerardo Vega Medina. Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ. Bogotá D. C., veintiséis (26) de abril de dos mil diecisiete (2017).

Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Tutela de segunda instancia. STC9845-2017. Sala de Casación Civil y Agraria. ID: 542433. M. Ponente: ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO. Número De Proceso T-7300122130002017-00239-01. Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil diecisiete (2017).

Corte Suprema de Justicia. Sentencia STC9771-2019. SALA DE CASACIÓN CIVIL Y AGRARIA. Magistrado ponente: AROLDO WILSON QUIROZ MONSALVO. Número de Proceso: T2500022130002019-00104-02. Bogotá, D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019).

Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC-3642-2019. Magistrado ponente: ÁLVARO FERNANDO GARCÍA RESTREPO. Radicación n.º 11001-31-03-007-1991-02023-01. (Aprobado en sesión de tres de julio de dos mil diecinueve). Bogotá, D. C., nueve (9) de septiembre de dos mil diecinueve (2019).

11. ANEXOS

Anexo 1: Listado de 76 predios identificados en la estrategia 1, 2 y 3 junto con sus incidencias en zonas ambientales o en zonas deforestadas.

Anexo 2: Listado y resumen de Circulares e instrucciones administrativas internas proferidas por la Superintendencia de Notariado y Registro.

Anexo 3: Listado de 286 predios de los casos emblemáticos de San Vicente del Caguán.

Anexo 4: Cinco (5) mapas prediales de los 3 municipios objeto del proyecto.