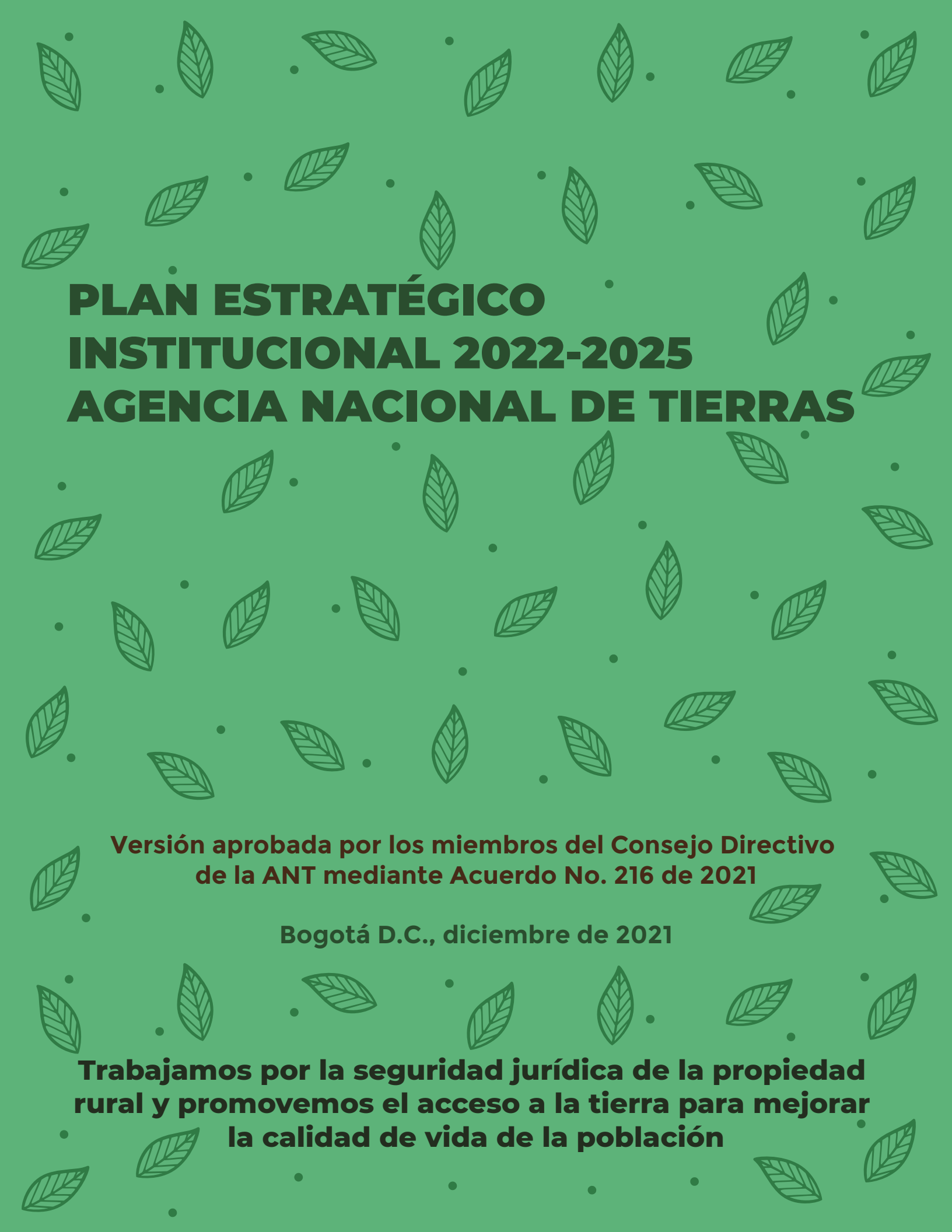




PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2022-2025 AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

**Versión aprobada por los miembros del Consejo Directivo
de la ANT mediante Acuerdo No. 216 de 2021**

Bogotá D.C., diciembre de 2021

**Trabajamos por la seguridad jurídica de la propiedad
rural y promovemos el acceso a la tierra para mejorar
la calidad de vida de la población**

Myriam Carolina Martínez Cárdenas
Directora General

Juan Manuel Noguera
Director de Acceso a Tierras

Beatriz Josefina Niño Endara
**Subdirectora de Procesos Agrarios
y Gestión Jurídica**

María Luisa Brochet Bayona
**Subdirectora de Acceso a Tierras
por Demanda y Descongestión**

Campo Elías Vega Rocha
**Subdirector de Administración de
Tierras de la Nación**

Julia Elena Venegas Gómez
**Subdirectora de Acceso a Tierras
en Zona Focalizadas**

Jorge Andrés Gaitán Sánchez
**Director de Gestión Jurídica de
Tierras**

Leonardo Antonio Castañeda Celis
Subdirector de Seguridad Jurídica

William Gabriel Reina Tous
**Director de Gestión del Ordena-
miento Social de la Propiedad**

Duberly Eduardo Murillo Barona
Subdirector de Sistemas de

Información de Tierras

Jose Carlos Orozco Zequeda
**Subdirector de Planeación
Operativa**

Juan Camilo Cabezas González
Director de Asuntos Étnicos

Myriam Andrea Calderón Jiménez
Subdirectora de Asuntos Étnicos

Raúl Alberto Badillo Espitia
Secretario General

William Andrés Robledo Acosta
**Subdirector Administrativo y
Financiero**

Raúl Alberto Badillo Espitia
Subdirector de Talento Humano (E)

Jacobo Nader Ceballos
Jefe Oficina de Planeación

José Rafael Ordosgoitia Ojeda
Jefe Oficina Jurídica

Abel Enrique Guzmán Lacharme
**Jefe de Oficina del Inspector de la
Gestión de Tierras**

Ana Marlenne Huertas López
Jefe Oficina de Control Interno (E)

Tabla de contenido

I. INTRODUCCIÓN.....5

II. B. CONCEPTO ESTRATÉGICO.....9

 A. Naturaleza y objeto de la Agencia Nacional de Tierras9

 B. Funciones9

 C. Ajustes normativos e institucionales que facilitan la aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural12

 D. Misión14

 E. Visión14

 F. Valores.....14

 G. Propósito superior.....15

III. PUNTO DE PARTIDA16

 A. Entorno interno16

 1. Organigrama Agencia Nacional de Tierras 202116

 2. Normatividad aplicable17

 3. Caracterización general de los grupos de interés.....17

 4. Sistema Integrado de Gestión18

 5. Contexto de las intervenciones que viene realizando la ANT22

 6. Análisis DOFA.....23

IV. APUESTA ESTRATÉGICA25

 A. Alineamiento con Plan Nacional de Formalización25

 B. Objetivos26

 1. Objetivo General del PEI.....26

 2. Objetivos específicos.....27

C. Estrategias	27
1. Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.	27
2. Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.	32
3. Adjudicar baldíos y bienes fiscales patrimoniales a persona natural en zonas no focalizadas.	33
4. Adjudicar baldíos a entidades de derecho público	34
5. Implementar formas complementarias de acceso a tierras: subsidio integral para acceso a tierras y otorgamiento de derechos de uso.	34
6. Mejorar la atención a solicitudes de comunidades étnicas.	36
7. Promover la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.	37
D. Metas	39
1. Metas Principales	39
2. Metas secundarias	40
E. Armonización con otros instrumentos de política pública.	43
1. Contexto de interpretación: armonización entre lo definido en el texto del Acuerdo Final y lo contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017	43
2. Conceptos en materia de acceso y formalización de la propiedad para efectos del cumplimiento de la RRI.	44
3. Determinación de las fuentes para el reporte de los avances en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final.	46
V. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento	52

I. INTRODUCCIÓN

Tras su creación en el año 2015, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se dio a la tarea de formular e implementar el Plan Estratégico Institucional 2017 -2021¹. Dicho plan, se formuló con miras a atender dos frentes prioritarios: por un lado la cuestión no resuelta de la propiedad sobre la tierra, que hace referencia a la herencia de expedientes de solicitudes presentadas ante el extinto INCODER que a la fecha se encontraban pendientes de solución; y por el otro, la necesidad de priorizar los territorios más afectados por el conflicto, la miseria y el abandono, labor que se desprende de las obligaciones asignadas a la ANT como consecuencia de los Acuerdos de la Habana. Estos frentes estratégicos, llevaron a la Agencia Nacional de Tierras a diseñar e implementar un nuevo modelo de atención por oferta fundamentado en la aplicación del método de barrido predial para acelerar el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Con la implementación del Plan Estratégico Institucional (PEI) 2017 - 2021, se esperaba, entre otros, consolidar nuevas prácticas de trabajo y una estructura organizacional de alto desempeño, con el fin de brindar identidad a la ANT, desarrollar las capacidades organizacionales distintivas de la Agencia Nacional de Tierras en comparación con aquellas Entidades que la antecedieron y fueron liquidadas, desarrollar capacidades suficientes para medir la capacidad de la Agencia para cumplir con su misión, y aumentar la probabilidad de supervivencia de la Agencia Nacional de Tierras.

De esta manera, y con el fin de aumentar la capacidad de la ANT de producir el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en un territorio, se identificaron cuatro ejes estratégicos, a saber:

1. Desarrollo de la capacidad de articulación de grupos de interés y comunicaciones de impacto en la ANT, teniendo en cuenta que el desempeño de la Agencia depende de su capacidad para coordinar entidades en el Consejo Directivo y con otras entidades del Estado.
2. Diseño y puesta en marcha de una plataforma tecnológica interoperable a fin de hacer más eficiente la gestión de la información en la ANT, teniendo en cuenta que la construcción de un único sistema de información es crítica porque permite monitorear los avances de cada proceso misional².
3. Diseño y ejecución del modelo de atención y de operación de la ANT, fortaleciendo a la Agencia como una entidad nueva que iniciaba operaciones y que debía crecer y mantenerse en el tiempo. El desarrollo del modelo de atención tuvo como pilar el reconocimiento de las distintas necesidades de la población campesina y étnica en tres momentos: (i) solicitudes radicadas ante el extinto INCODER; (ii) solicitudes radicadas ante la ANT y (iii) necesidades identificadas por medio del barrido predial.

¹ Agencia Nacional de Tierras. Plan estratégico agencia nacional de tierras 2017-2021. En: <https://www.ant.gov.co/planeacion-control-y-gestion/planes-programas-y-proyectos/plan-ei/>

² Se resaltó la idea de un único sistema de información porque las entidades precedentes tenían varios sistemas de información desconectados.

Desarrollo de las competencias directivas y de liderazgo en la ANT en su calidad de máxima autoridad de tierras, hacia la gestión del conocimiento para atender los problemas de ordenamiento social de la propiedad rural. Lo anterior, bajo el reconocimiento de que el talento humano de la Agencia Nacional de Tierras requería una capacitación especial porque no existía en el mercado laboral profesionales idóneos que permitieran unir de modo efectivo los conocimientos jurídicos con los conocimientos cartográficos. De igual manera, a nivel directivo era necesario que los nuevos gerentes desarrollaran una comprensión sobre la dirección en el sector público, así como en materia de contratación pública.

El primer plan estratégico de la ANT 2017-2021 estableció ante todo las bases para que la nueva entidad pudiera sobrevivir y consolidar sus capacidades de atención, tanto del rezago como de la oferta a través del barrido predial. En cumplimiento de éste, la Agencia Nacional de Tierras avanzó en el desarrollo de sus capacidades y mecanismos de trabajo, así como de nuevos instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera (AFP). Hoy la ANT es una Agencia con capacidades de gestión desarrolladas, con modelos de atención de la demanda y la oferta consolidadas, de manera concreta en 40 Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en ejecución.

Respecto a los instrumentos jurídicos, se expidieron el Decreto Ley 902 de 2017–a través del cual se adoptaron medidas en materia de procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, que facilitan y hacen posible la implementación de la Reforma Rural Integral³-, y el Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 – que define los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a las políticas públicas del orden nacional y territorial, estableciendo entre ellos el contenido mínimo y los indicadores del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMMPR)⁴.

Más adelante, el artículo 80 de la Ley 1955 del 25 de mayo de 2019 –por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 -2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad-”, confirió a la Agencia Nacional de Tierras funciones de Gestión Catastral, al establecer que:

“La Agencia Nacional de Tierras en su calidad de gestor catastral, de acuerdo con los estándares y especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Colombiano Agustín Codazzi –IGAC, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de

3 Presidencia de la República. Decreto Ley 902 de 2017.

En: <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

4 Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social. CONPES 3932. Versión aprobada. Bogotá, D.C., 29 de junio de 2018

En: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3932.pdf>.

la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”.

“La Agencia Nacional de Tierras –ANT incorporará la información levantada en el suelo rural de su competencia y alimentará con dicha información el sistema de información que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC defina para el efecto. Para el levantamiento de los demás componentes, así como la información correspondiente al suelo urbano, el gestor catastral o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi –IGAC deberán coordinar con la Agencia Nacional de Tierras –ANT para completar la intervención integral catastral. En este caso se procurará el levantamiento de la información en campo con un único operador catastral. La Agencia Nacional de Tierras –ANT no tendrá a su cargo la conservación catastral⁵”.

En cumplimiento de este marco normativo, durante las vigencias 2020 y 2021, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Agencia Nacional de Tierras y las demás entidades que conforman el Sector Agricultura y Desarrollo Rural se dio a la tarea, a través de un ejercicio planificado, de formular el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMMPR), como una herramienta de gestión sectorial que permite determinar los objetivos, lineamientos, estrategias, fuentes de financiación, metas e indicadores necesarios, así como consolidar el marco normativo soporte que estructurará la ruta de actuación para avanzar en: (1) la formalización masiva de la propiedad rural, y (2) en el acceso a la tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo en cuenta las metas planteadas en los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final y en los planes de acción cuatrienales de la Agencia Nacional de Tierras, en el marco de sus funciones, y de esta manera lograr un desarrollo rural sostenible y con equidad para todo el campo colombiano.

Todos estos avances obligan a la Agencia a formular un nuevo Plan Estratégico Institucional a fin de establecer la nueva ruta de acción que permita alinear los diferentes instrumentos de planeación de la Entidad con (i) lo contenido en el documento del cierre técnico del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, (ii) las líneas estratégicas para el cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas formulados en el Plan Nacional de Desarrollo actual 2018 – 2022: Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad y (iii) el Plan Estratégico Sectorial Agropecuario y Rural 2019 – 2022 Campo con progreso: transformación productiva, competitividad, y desarrollo rural, como hitos de la planeación del Gobierno Nacional y en línea con la atención a la población víctima del conflicto, las comunidades étnicas y las demás partes interesadas en la gestión que adelante la entidad.

Como resultado se presenta el siguiente documento que contiene los principales componentes de direccionamiento estratégico para la implementación, seguimiento y evaluación al ejercicio de la Agencia para el periodo comprendido entre los años 2002

5 Diario Oficial. Año CLV N. 50964, 25 mayo de 2019. Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

En: <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30036488>

a 2025. Este documento fue construido a partir de la identificación de una serie de elementos que fueron puestos a consideración mediante un instrumento de captura de información diseñado para garantizar una participación efectiva, que recogió las

principales opiniones y sentires de los grupos de interés de la Agencia con el fin de que el marco estratégico fuera definido escuchando, comprendiendo y acordando las diferentes perspectivas que se tienen desde las dependencias y procesos de la Entidad. Esto llevó a la construcción de una visión compartida del horizonte estratégico que responde al sentir organizacional, con miras a que su apropiación y despliegue sea ágil y eficiente.

El horizonte del PEI se definió bajo la perspectiva de alinear lo aquí consignado, con el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2025 y teniendo en cuenta lo establecido en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

El documento se divide en tres capítulos: en el primero se presenta el concepto estratégico de la Agencia, esto es, la naturaleza jurídica de la Entidad, el objeto para el cual fue creada, sus funciones principales, la misión, visión, valores y propósito superior definido. Para este ejercicio se definió que el PEI validara la misión y visión institucional actual, formulara el propósito superior y las líneas estratégicas con sus objetivos, metas y dimensiones. Como resultado del desarrollo metodológico, se rediseñó la visión y se construyó el propósito superior de la Agencia.

El segundo capítulo muestra el punto de partida desde el cual se formula el presente PEI. Se presentan los principales factores de éxito que facilitaron la gestión y aquellos cuellos de botella tanto del entorno interno como externo que constituyen retos importantes a tender para seguir avanzando.

Finalmente, en el tercer capítulo, se exponen las líneas estratégicas a seguir en concordancia con lo establecido en el documento de cierre técnico del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, con lo cual se define una apuesta clara con objetivos y metas que demarcan el derrotero operacional de la Agencia durante la vigencia del presente Plan Estratégico Institucional.

A continuación, se describen en detalle cada uno de los elementos resultantes.

II. B. CONCEPTO ESTRATÉGICO

El objetivo de esta sección es presentar las definiciones estratégicas y normativas de la Agencia Nacional de tierras que marcan el rumbo que debe perseguir la entidad. Es importante tener en cuenta que la estrategia se convierte en el recurso fundamental con el que la alta dirección de una entidad toma las decisiones adecuadas para cumplir con su propósito superior y en ese sentido, los fines superiores de rango constitucional que debe lograr y sobre los cuales realiza toda su misionalidad. Estas definiciones estratégicas son insumo para iniciar el ejercicio de planeación estratégica, ya que sobre ellas reposa la legitimidad de la Entidad de cara a la sociedad.

A. Naturaleza y objeto de la Agencia Nacional de Tierras

La Agencia Nacional de Tierras se creó mediante el Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015⁶, el cual define el objeto de la entidad en los siguientes términos:

“Artículo 3°. Objeto. La ANT, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación”.

B. Funciones

El Decreto Ley 2363 define como funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:

1. Ejecutar las políticas formuladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sobre el ordenamiento social de la propiedad rural.
2. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
4. Ejecutar en las zonas definidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la modalidad de barrido, los programas constitutivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural conforme a las metodologías y procedimientos adoptados para el efecto.
5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.
6. Validar los levantamientos prediales que no sean elaborados por la Agencia, siempre que sean coherentes con la nueva metodología de levantamiento predial del catastro multipropósito.

6 Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015

7. Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.
8. Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.
9. Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la Agencia.
10. Adelantar los procesos de adquisición directa de tierras en los casos establecidos en la Ley.
11. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994.
12. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.
13. Verificar el cumplimiento de los regímenes de limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.
14. Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.
15. Administrar los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.
16. Implementar y administrar el sistema de información de los Fondos de Tierras.
17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.
18. Promover procesos de capacitación de las comunidades rurales, étnicas y entidades territoriales para la gestión de la formalización y regularización de los derechos de propiedad.
19. Administrar los bienes inmuebles extintos que fueron asignados definitivamente al INCODER por el Consejo Nacional de Estupefacientes con el objeto de implementar programas para el acceso a tierra a favor de sujetos de reforma agraria.

20. Gestionar la asignación definitiva de bienes inmuebles rurales sobre los cuales recaiga la acción de extinción de dominio administrados por el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado, FRISCO para destinarlos a los programas de generación de acceso a tierras, de acuerdo inciso 2 del artículo 91 de la Ley 1708 de 2014. Para la asignación definitiva se deberán seguir los lineamientos establecidos por el Comité de que tratan los artículos 2.5.5.5.4 y 2.5.5.11.3 del Decreto 2136 de 2015, una vez aprobada la asignación definitiva será la Agencia Nacional de Tierras la titular de la misma.
21. Impulsar, ejecutar y apoyar según corresponda, los diversos procedimientos judiciales o administrativos tendientes a sanear la situación jurídica de los predios rurales, con el fin de obtener seguridad jurídica en el objeto de la propiedad.
22. Gestionar y financiar de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos en los términos señalados en el artículo 103 de la Ley 1753 de 2015.
23. Asesorar a la ciudadanía en los procesos de transacción de predios rurales.
24. Adelantar los procedimientos agrarios de clarificación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, reversión de baldíos y reglamentos de uso y manejo de sabanas y playones comunales.
25. Concertar con las comunidades étnicas, a través de sus instancias representativas, los respectivos planes de atención.
26. Ejecutar el plan de atención a las comunidades étnicas, a través de programas de titulación colectiva, constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, adquisición, expropiación de tierras y mejoras.
27. Adelantar los procesos agrarios de deslinde y clarificación de las tierras de las comunidades étnicas.
28. Delegar, en los casos expresamente autorizados en el artículo 13 de la Ley 160 de 1994, el adelantamiento de los procedimientos de ordenamiento social de la propiedad rural asignados a la Agencia.
29. Las demás funciones que le señale la ley, que por su naturaleza le correspondan.

C. Ajustes normativos e institucionales que facilitan la aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 –comparado con el marco normativo y de política previa, como la Ley 160 de 1994 o el documento CONPES 2590 de 1992⁷-, se introdujeron cambios importantes asociados a la precisión de los sujetos de acceso a tierra y formalización, las obligaciones de los beneficiarios, la creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento-RESO (como herramienta técnica para inscribir a los sujetos beneficiarios), la relación de este registro con el Fondo de Tierras y la prioridad en la asignación de derechos, entre otros.

Para la gestión de la ANT, se estableció una fase administrativa para el procedimiento único, como herramienta central para implementar los instrumentos que contempla el mencionado Decreto Ley 902 de 2017.

Con relación al RESO⁸ como herramienta que permite dar aplicación y operatividad a lo dispuesto en el Acuerdo Final, debe tenerse en cuenta que en este se señala que los sujetos de acceso a tierra y formalización gratuito, parcialmente gratuito y a título oneroso, así como beneficiarios del subsidio integral de acceso a tierras⁹, serán seleccionados por la autoridad de tierras. Así mismo, indica que la autoridad administrativa competente elaborará un registro único, de posibles beneficiarios del plan de adjudicación gratuita y del subsidio integral, que será utilizado como insumo para la implementación de estos mecanismos. Es así como el RESO organiza la información de todos los individuos y comunidades cuyas relaciones con la tierra pueden ser resueltas, tramitadas y gestionadas por la ANT y este se constituye como: i) un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública de acceso y formalización de tierras y ii) una herramienta para identificar a beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. Este registro es la puerta de entrada a la ANT y iii) es el repositorio de información para el fortalecimiento de los procesos de planeación y de ejecución presupuestal.

En relación con el RESO, frente a las pobladoras rurales, el artículo 2 de la Ley 1900 de 2018, determinó que el Consejo Directivo de la ANT, debía priorizar a las pobladoras rurales para el acceso a la tierra, formalización, adjudicación de baldíos nacionales y asignación de recursos para proyectos productivos, otorgando doble de puntuación para cada variable de clasificación a aquellos hogares rurales cuya jefatura resida en cabecade una mujer campesina, tal y como se materializó mediante el Acuerdo 138 del 4 de diciembre de 2020 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras ***“Por el cual se prioriza a las mujeres rurales que ejercen la jefatura de hogar, para la puntuación en el marco de los programas de acceso y formalización de tierras rurales competencia de la ANT”***.

7 Departamento Nacional de Planeación, Conpes 2590 de 1992, Nuevo impulso a la reforma agraria, Bogotá: 12 de junio de 1992.

8 El cual fue creado por el artículo 11 del Decreto-Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”.

9 Reglamentado por el Decreto 1330 de 2020.

Con la promulgación de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2019 – 2022, en su artículo 80 se determinó la calidad de gestor catastral a la ANT, que permite incorporar la información levantada con los sistemas catastrales administrados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, catastros descentralizados, delegados y gestores catastrales.

Esta nueva competencia fue reglamentada por los artículos 2.2.2.20 y siguientes del Decreto 1170 de 2015, adicionado por el Decreto 148 de 2020, determinando que la información física y jurídica que levante la ANT, en los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural y los estratégicos que determine el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sirven para armonizar la información registral y catastral. Esta nueva competencia de la ANT contribuye a la unificación y rectificación de la información sobre los predios rurales, en especial la relativa al área y linderos.

Sobre este último punto, resulta necesario precisar que, mediante Resolución Conjunta 1101 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y 11344 de Superintendencia Notariado y Registro del 31 de diciembre de 2020, se establecieron los lineamientos para la aplicación de los procedimientos catastrales con efectos registrales, la corrección y/o inclusión de cabida en procesos de ordenamiento social de la propiedad, y la corrección de área y/o linderos mediante escrituras aclaratorias.

Resulta razonable esperar que la efectiva implementación de la figura de gestores catastrales acelerará los procesos de actualización catastral en el territorio nacional y por esta vía los procesos de la ANT, en especial los asociados a la formalización de tierras, dado que los tiempos de validación e incorporación de la información a los catastros, se constituía en uno de los principales cuellos de botella para la efectividad de los procedimientos administrativos misionales.

Es necesario mencionar que el ejercicio de la nueva competencia demanda el desarrollo de capacidades organizacionales por parte de la ANT, y de la garantía de coordinación, a través del IGAC, con los demás gestores catastrales territoriales, responsables del levantamiento del catastro en las áreas urbanas de los municipios que se intervengan.

En ese nuevo contexto, se analizaron los principales elementos sobre los cuales reposa la apuesta estratégica de la Agencia; así se ajustó la misión para que fuese más precisa respecto a la misionalidad de Agencia. De igual manera, se analizó y ajustó el alcance de la visión. Los valores de la Agencia Nacional de Tierras permanecen iguales.

De igual manera, se propuso un nuevo propósito superior que motive y encause el quehacer diario de los colaboradores de la Agencia.

A continuación, se enuncian la misión, visión, valores y propósito superior que regirán a partir de 2022:

D. Misión

Como máxima autoridad de tierras, ejecutar y mantener el ordenamiento social de la

propiedad rural para mejorar la calidad de vida de la población.

E. Visión

Para el año 2032, la Agencia Nacional de Tierras habrá adelantado el ordenamiento social de la propiedad rural en el territorio rural del país.

F. Valores

Son valores finales de la Agencia Nacional de Tierras:

- **Igualdad:** Todos los casos que serán atendidos en la ANT serán atendidos de acuerdo con la igualdad frente a la ley. Este principio evita el reconocimiento de privilegios económicos, políticos y sociales.
- **Moralidad:** Todos los funcionarios de la ANT ajustarán su conducta a los principios de moralidad pública. Esto quiere decir que el bien público prevalece por encima de los intereses particulares.
- **Eficacia:** Todas las acciones y procesos de la ANT se realizarán con el propósito de maximizar la cantidad de productos y resultados en comparación con los insumos de la entidad. La aplicación de este principio invita a que el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural maximice la calidad de vida de la población rural atendiendo al aumento de capacidades productivas del campo.

La eficacia y la economía son valores que ocupan un lugar central en los procesos de la ANT. La Entidad estará en capacidad de medir el impacto por medio de herramientas econométricas con el fin de fortalecer las mejores prácticas y eliminar aquellas para las cuales no se encuentre evidencia de un impacto positivo.
- **Economía:** Todas las acciones y procesos de la ANT se deben realizar con el ánimo de racionalizar el uso de los recursos públicos.
- **Celeridad:** Las acciones y procesos de la ANT se realizarán ajustadas a los tiempos procesales y procurando minimizar los tiempos de respuesta del Estado.
- **Imparcialidad:** Las decisiones de la ANT se tomarán de modo imparcial al enfrentar conflictos en torno a la propiedad y distribución equitativa de la tierra.
- **Publicidad:** Todas las acciones y procesos de la ANT serán públicas.

- **Descentralización:** La ANT aplicará los principios de descentralización con el fin de aumentar las capacidades de decisión en el nivel territorial. La Agencia considera que hay un conjunto de decisiones que son más eficientes cuando se toman en los territorios.
- **Delegación y desconcentración de funciones:** La ANT reconoce que la delegación y desconcentración de funciones es un valor que aumenta las capacidades de la función pública.

G. Propósito superior

Trabajamos por la seguridad jurídica de la propiedad rural y promovemos el acceso a la tierra para mejorar la calidad de vida de la población.

III. PUNTO DE PARTIDA

El objetivo de esta sección es presentar los elementos a partir de los cuales se da inicio al diseño de la estrategia para la ANT en el corto y mediano plazo, los cuales permiten estructurar y fortalecer las herramientas de trabajo que se requieren para llevar a cabo su misión constitucional y legal. Como se mencionó en la introducción, estos elementos fueron consultados mediante un instrumento de captura de la información, a través del cual diversos grupos de interés de la Agencia pudieron manifestar sus opiniones, las cuales fueron tenidas plenamente en cuenta por parte del equipo encargado de construir el presente documento guía.

A. Entorno interno

Como se mencionó en líneas anteriores, el 7 de diciembre de 2015 fue expedido el Decreto Ley 2363 *“Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, y se fija su objeto y estructura”*, en un esfuerzo del Gobierno Nacional para consolidar la nueva institucionalidad que responde a los retos del posconflicto en lo concerniente al desarrollo del campo y la implementación de los acuerdos suscritos en el marco del proceso de paz.

En términos generales, esta Agencia debe:

- Garantizar el acceso a la tierra para aquellos que no la tienen o que tienen muy poca e insuficiente para su sustento.
 - Ayudar a formalizar la propiedad para aquellos que sí tienen tierra, pero no la tienen legalizada.
 - Y para quienes tienen tierra y la tienen formalizada, garantizar que se le dé un uso adecuado en cuanto al cumplimiento de la función social de la tierra y la explotación ambientalmente responsable de la misma.

Para lograr estas acciones, la Agencia se encuentra organizada de la siguiente manera:

1. Organigrama Agencia Nacional de Tierras 2021

Gráfico 1. Organigrama Agencia Nacional de Tierras



2. Normatividad aplicable

La normatividad aplicable que regula la implementación del presente Plan Estratégico Institucional se encuentra disponible en el siguiente vínculo: <https://www.ant.gov.co/normativa/> donde se podrá consultar la información actualizada relacionada con la normatividad que determina la competencia de la Agencia Nacional de Tierras y le es aplicable a su actividad, así como aquella que produce para el desarrollo de sus funciones.

3. Caracterización general de los grupos de interés

La Agencia Nacional de Tierras responde, entre otros, a los siguientes grupos de interés:

Gráfico 2. Grupos de Interés Agencia Nacional de Tierras

Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural	Rector de la política agraria en el País.
Departamento Administrativo Nacional De Planeación	Garantiza la adecuada formulación y ejecución de los proyectos de inversión
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Garantizar los recursos necesarios para la adecuada formulación y ejecución del presente Plan
Superintendencia De Notariado Y Registro	Registrar los títulos para la formalización de la propiedad privada rural y los títulos que otorgan acceso a tierras
Rama Judicial - Consejo Superior De La Judicatura	Interponer demandas para que se decida sobre la formalización de la propiedad privada rural
Entidades del Sector Agrario Adscritas al MADR	Garantizar y coadyuvar la implementación de la política de Desarrollo Rural
Organizaciones sin ánimo de lucro	Cumplir con la función social que se establece dentro de su objeto misional, apoyando las comunidades étnicas para proteger y cuidar su pervivencia
Alcaldías locales, Procurador ambiental y agrario local	Garantizar que las legalizaciones y compra de predios cumplan con la Ley
Campeños y Organizaciones campesinas	Lograr que la ANT legalice sus territorios y adquirir predios para su desarrollo
Comunidades étnicas	Lograr que la ANT legalice sus territorios
Consejo Directivo - Agencia Nacional de Tierras	Contribuir al cumplimiento del objeto misional de la entidad
Administraciones departamentales y municipales	Fortalecen su economía mediante la diversificación productiva y de ingresos rurales a través de la constitución de ZRC.

Fuente: Oficina de Planeación – Agencia Nacional de Tierras. Elaboración propia.

4. Sistema Integrado de Gestión

Generalmente el “Direccionamiento Estratégico” implica desarrollar dos componentes, el estratégico y el operativo. El primero está representado en el Plan Estratégico que le permite a la entidad alcanzar a futuro su visión y el segundo está representado en el Mapa de Procesos y en el Portafolio de Productos y Servicios necesarios para el cumplimiento de la misión.

Dicho componente operativo se debe diseñar acatando requisitos establecidos en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, marco de referencia cuyo objetivo es contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las entidades, a partir del establecimiento de un Sistema Integrado que articule los elementos de gestión existentes y elimine paralelismos en los instrumentos y sistemas de evaluación y

control, con un único enfoque en el desempeño institucional y con base en los valores del Servicio Público.

Mediante la expedición del Decreto 1499 del 11 de septiembre de 2017 el Estado colombiano actualizó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG, desarrollándolo como un marco de referencia general para dirigir, planear, ejecutar, controlar, hacer seguimiento y evaluar la gestión institucional de las entidades públicas, en términos de calidad e integridad del servicio para generar valor público.

Como resultado de implementar el Modelo Integrado de Planeación y Gestión –MiPG la ANT ha logrado establecer e implementar un Sistema de Gestión global, cuyo alcance agrupa dieciséis (16) procesos articulados en un solo esquema de operación, que le permite cumplir su objeto y funciones en alineación con la plataforma estratégica de la entidad y ofrecer veinte (20) servicios y cuarenta y dos (42) productos necesarios para el total cumplimiento del objeto y funciones encomendadas, así:

Gráfico 3. Mapa de Procesos Agencia Nacional de Tierras



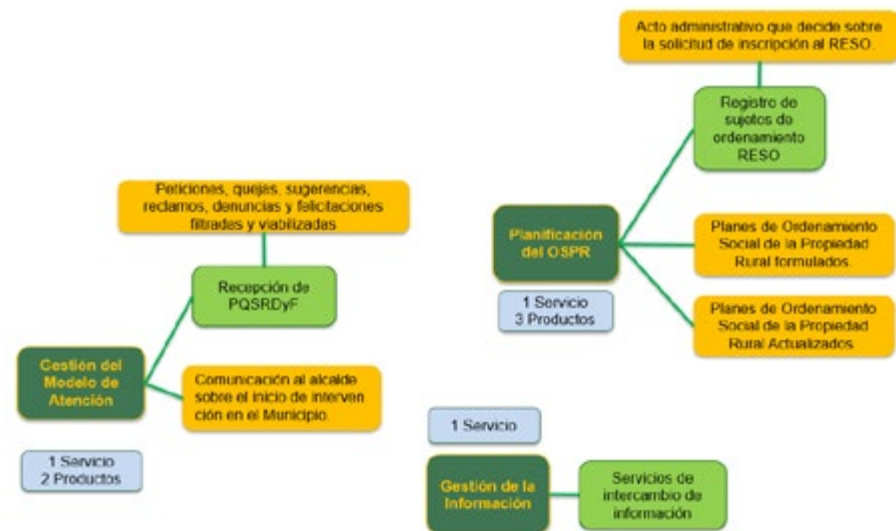
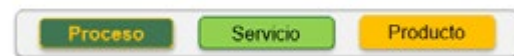
Fuente: Oficina de Planeación – Agencia Nacional de Tierras. Corte Octubre 31 de 2021

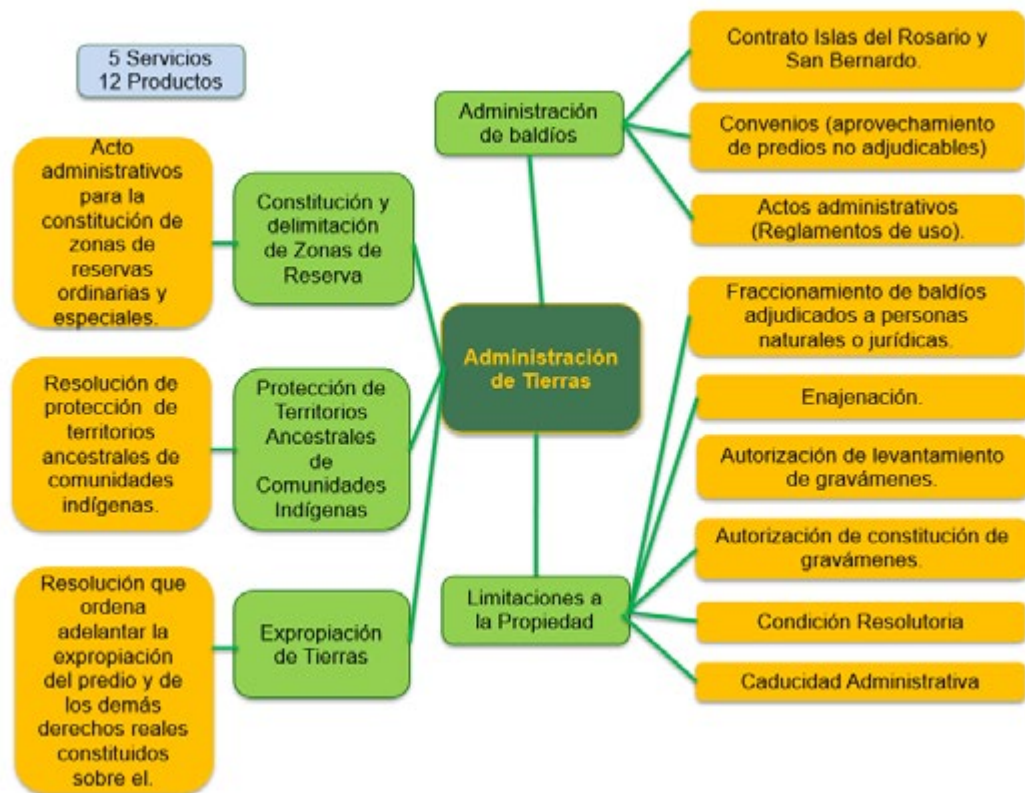
La entidad realiza tres (3) procesos estratégicos que producen lineamientos, políticas y objetivos para el cumplimiento del objeto y las funciones, para la manera de relacionarnos con los grupos de interés y para el manejo de la información. De igual manera, realiza siete (7) procesos misionales que generan los productos y servicios necesarios para ordenar socialmente la propiedad rural colombiana, cinco (5) procesos de apoyo que proporcionan los recursos humanos, físicos y tecnológicos necesarios y un (1) proceso de seguimiento, evaluación y mejora que mide y recopila datos del desempeño para asegurar el cumplimiento y la mejora de todos los procesos.

Gráficamente el Portafolio de Servicios y Productos de la Agencia Nacional de Tierras, se describe así:

Gráfico 4. Portafolio de Servicios y Productos Agencia Nacional de Tierras

Convenciones:





Fuente: Oficina de Planeación – Agencia Nacional de Tierras. Corte Octubre 31 de 2021

El desarrollo de estos procesos y de las políticas que los acompañan, han permitido fortalecer a la Agencia Nacional de Tierras en su quehacer diario. A continuación, se enuncian los principales factores identificados en la gestión, que deberán mantenerse para la adecuada implementación del presente plan.

5. Contexto de las intervenciones que viene realizando la ANT

De acuerdo con el diagnóstico descrito en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural - PNFMPR, la Agencia Nacional de Tierras adelanta su accionar en un contexto de un (i) alto grado de informalidad de la propiedad rural y deficiencias en información catastral que dificultan la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural; (ii) una incipiente intervención en materia de formalización masiva y acceso a tierras en el país; (iii) una gran dificultad en la atención y resolución de solicitudes de legalización de comunidades étnicas, y (iv) de una falta de reconocimiento en la titularidad sobre sus predios y a estructuras de roles de género que ha creado obstáculos normativos, económicos, sociales, culturales e institucionales, a las mujeres

rurales¹⁰.

6. Análisis DOFA

La matriz DOFA es una herramienta de gran utilidad para entender y tomar decisiones estratégicas, y provee un buen marco de referencia para revisar la posición y dirección de una empresa o entidad pública. El análisis DOFA es una evaluación subjetiva de datos organizados que se colocan en un orden lógico, y que ayuda a comprender, presentar, discutir y tomar decisiones¹¹.

En línea con lo anterior, se procede a presentar el análisis DOFA realizado para la Agencia Nacional de Tierras que incide en el cumplimiento de su misión y que es necesario considerarlo en el ejercicio de planeación estratégica:

Fortalezas

Como resultado del análisis DOFA, la Agencia Nacional de Tierras reconoció sus principales fortalezas, así:

En el ámbito interno institucional se resalta:

- La visión estratégica clara, centrada en objetivos, compartida y asimilada en la cultura organizacional, acompañada de un liderazgo ético, responsable, proactivo y presente entre la comunidad organizacional.
- Lo anterior, acompañado de un talento humano idóneo, con altas cualidades humanas y motivado y orientado al mejoramiento continuo, como resultado de la conformación de los equipos de trabajo y la asignación de roles con base en las calidades profesionales y en la ética de trabajo.
- La articulación entre las dependencias que permite crear sinergias mediante una comunicación interna asertiva y eficaz lo cual permite optimizar procesos.
- La curva de aprendizaje del equipo de profesionales, que se ve reflejado en el incremento del conocimiento de la Entidad sobre las necesidades de seguridad jurídica frente a la propiedad de los predios rurales, permite ofrecer insumos técnicos y jurídicos idóneos para la toma de decisiones.

En cuanto a la relación externa se resalta:

- La articulación interinstitucional a nivel nacional y nivel local, acompañada de un diálogo social con las autoridades locales.

¹⁰ Para mayor detalle ver el Documento técnico de cierre Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Op Cit. P. 25 y siguientes.

¹¹ Humphrey, A., & Lie, B. (2004). Análisis de matriz DOFA.

- La disposición para realizar alianzas estratégicas en pro del logro de los objetivos misionales.
- La comunicación clara y sencilla del avance de los procesos con las autoridades de las comunidades étnicas, y
- El esfuerzo permanente por comunicar de manera clara y sencilla los programas, procesos y procedimientos misionales a la comunidad, así como los avances obtenidos, especialmente la comunicación con autoridades étnicas, y la rendición de cuentas adecuada y oportuna.

Lo anterior ha permitido a la Entidad avanzar de manera rápida en la definición del Procedimiento Único y en la implementación de la política de Catastro Multipropósito, la creación del Fondo de Tierras, el acceso a Tierras mediante el otorgamiento de derechos de uso, la atención diferenciada, protección y reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas y de la mujer rural y en el manejo y gestión del rezago recibido del extinto Incoder.

Debilidades

Los resultados obtenidos a través del instrumento de captura de la información sugieren algunos elementos negativos a atender por la Agencia Nacional de Tierras que constituyen sus mayores debilidades:

1. La desactualización de la información catastral

De acuerdo con los reportes realizados por el IGAC durante la vigencia 2020^[1], para enero de ese año, el 28.3% (32.330.673 hectáreas) del territorio colombiano se encuentra sin formación catastral, el 69.3% (79.218.746 hectáreas) se encuentra desactualizado y sólo el 2.3% (2.625.981 hectáreas) se encuentra actualizado.

De estas cifras presentadas, tenemos que, en lo que corresponde a la zona rural del país, el 28.4% del catastro se encuentra sin formar, el 69.37% está desactualizado y sólo el 2.21% del territorio se encuentra actualizado.

2. El bajo índice de formalidad de la propiedad rural

La Misión para la Transformación del Campo^[2] señaló que, de acuerdo con el índice de informalidad de la propiedad rural estimado por la UPRA^[3], solo 71 municipios (6%) tenían un grado de formalidad entre el 75% y el 100%, y 276 municipios (25%) alcanzaban entre el 50% y el 75% de formalidad. Por otra parte, 506 municipios (45%) tenían un grado de formalidad entre 0% y el 50%, de los cuales, 325 municipios (29%) entre el 25% y el 50%, y 181 municipios (16%) entre el 0% y el 25%.

Para la vigencia 2019 el Índice de Informalidad de la tenencia de la tierra estimó que un 52,7% de los predios rurales son presuntamente informales. Este cálculo tuvo en cuenta 1.121 áreas de referencia, entre municipios y corregimientos departamentales

no municipalizados. Por rangos de informalidad, (i) de los 1.103 municipios, 175 están entre el 75% y 100%, 496 entre 50 y 75%, 349 entre 25% y 50%, 77 entre el 0% y 25% y 6 municipios 'Sin Información' (catastral o registral); y, (ii) de los 18 corregimientos departamentales no municipalizados, ninguno está en el rango entre el 75% y 100%, 1 está entre el 50 y 75%, 1 entre el rango entre el 0% y el 25%, 2 entre el 25% y el 50%, y mayoritariamente 14 corregimientos no municipalizados se registran 'Sin información'. (UPRA, 2020).

3. La desigualdad en la distribución de la propiedad rural

El índice de Gini de tierras busca establecer el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad rural. De acuerdo con la UPRA, el índice de GINI, calculado a partir de los predios privados con destino agropecuario que se encuentran ubicados dentro de la frontera agrícola, durante el periodo comprendido entre 2015 al 2018, oscila entre 0,861 y 0,869, valores que representan una alta desigualdad en la distribución de la propiedad rural.

En línea con lo anterior, y de acuerdo con lo señalado en el documento *“Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022”*^[4], sólo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra y, de estos hogares, el 59% presenta informalidad en la propiedad.

Según el III Censo Nacional Agropecuario (CNA) de 2014, las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) de menos de 5 hectáreas representan el 70,4% del total de las UPA y ocupan el 2,1% del área censada. En contraste, aquellas con más de 2.000 hectáreas participan con el 0,1% del total de las UPA y abarcan el 70,5% del área censada.

4. La falta de información sobre el número y localización de los bienes baldíos de la nación.

El régimen de acceso a tierras, definido en la Ley 160 de 1994 y en el Decreto Ley 902 de 2017, prevé la adjudicación de baldíos a personas naturales o entidades de derecho público y la adquisición de predios privados, para ser posteriormente entregados a sujetos de ordenamiento o comunidades sin tierra o con tierra insuficiente, a través de los diferentes programas de acceso a tierras.

Esto representa un gran desafío para la entidad debido a la falta de información sobre el número y localización de los bienes baldíos de la nación, es decir por la inexistencia de un inventario de baldíos, lo que dificulta los procesos de formalización de la propiedad privada, que puede generar excesiva concentración inequitativa de tierras.

5. El rezago en la atención de las solicitudes de formalización de predios baldíos a entidades de derecho público

Además, la Agencia tiene un rezago de solicitudes de formalización de predios destinados a la instalación o dotación de servicios públicos o a actividades cuyo objeto es de utilidad pública e interés social correspondiente a dos mil cien (2.100) expedientes, previéndose un aproximado de al menos trescientos (300) títulos de propiedad anual efectivamente registrados en favor de entidades de derecho público.

6. La dificultad de acceso a las tierras con calidad productiva, conectadas a bienes y servicios para pobladores rurales que se postulan al Subsidio Integral de Tierras –SIAT

A través de los artículos 29 a 34 del Decreto Ley 902 de 2017, el Gobierno Nacional estableció los requisitos para que los sujetos de ordenamiento puedan ejercer derechos sobre predios rurales a través de, entre otros, la creación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT). Dicho subsidio fue concebido como un aporte estatal no reembolsable, que puede cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5, también enunciados en el Decreto Ley 902 de 2017, reglamentado mediante el Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020. Sin embargo, existen dificultades de acceso a las tierras con calidad productiva, conectadas a bienes y servicios para pobladores rurales en el marco de los subsidios debido a los siguientes factores:

- El valor del subsidio para la compra del predio no es suficiente para adquirir tierras de calidad que cumplan con los requisitos técnicos del programa.
- La informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia.
- La falta de acceso a información oportuna, pertinente y exacta.
- La baja disponibilidad presupuestal frente a la demanda del subsidio.

7. La Dificultad en la atención y resolución de solicitudes de legalización de comunidades étnicas.

Con corte a 31 de enero de 2021, la Agencia tienen 1.413 solicitudes rezagadas de comunidades étnicas, distribuidas así: 1.042 de los pueblos indígenas y 371 de comunidades negras, que fueron entregadas por el extinto Incoder en proceso de atención, sin finalizar las legalizaciones correspondientes.

A enero de 2021, los pueblos indígenas han elevado un significativo número de solicitudes de legalización de territorios. Existe una mayor concentración de solicitudes de legalización para comunidades indígenas en los departamentos de Putumayo (aprox. 12% de las solicitudes), Cauca (aprox. 11% de las solicitudes) y Tolima (aprox. 9% de las solicitudes); mientras que las solicitudes para consejos comunitarios se concentran en Valle del Cauca (aprox. 20% de las solicitudes), Bolívar (aprox. 12% de las solicitudes) y Antioquia (aprox. 8% de las solicitudes).

Un análisis de la situación de los trámites pendientes estima que solo el 29% de las solicitudes identifican el área exacta por legalizar, mientras que, en el restante 71%, el área no había sido definida.

8. Los conflictos entre las comunidades, propietarios particulares colindantes y colonos que reclaman terrenos al interior de los territorios colectivos.

Un problema que agrava la resolución de las solicitudes rezagadas es que las bases geográficas reportadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las bases manejadas por la ANT no coinciden. Esto ha generado que los territorios titulados estén expuestos a situaciones de inseguridad jurídica a causa de la definición precaria de sus linderos y la falta de cartografía a gran escala. En general, gran parte de la constitución de resguardos y la titulación de territorios colectivos se hizo hace más de 20 años, por lo tanto, los planos originales se levantaron usando orígenes de coordenadas locales o se dibujaron sobre cartografía antigua que usaba el Datum Bogotá (1941) y no el sistema de referencia actual MAGNA-SIRGAS. Así, son frecuentes los traslapes entre los títulos que tienen los grupos étnicos y los títulos que ostentan otros propietarios particulares colindantes, así como entre territorios étnicos y áreas protegidas. Se dan también situaciones en las que, dentro de territorios étnicos formalizados, se encuentran títulos legítimos privados y posesiones anteriores a la titulación que no fueron debidamente excluidos del título colectivo. Todo ello es fuente potencial de conflictos entre las comunidades, propietarios particulares colindantes y colonos que reclaman terrenos al interior de los territorios colectivos.

9. Las demoras en los procesos de concertación con comunidades étnicas

Se siguen presentando demoras en los procesos de concertación con comunidades étnicas, específicamente en los establecidos para iniciar la implementación de POSPR en el marco de los créditos de catastro multipropósito, lo que dificulta el cumplimiento oportuno de las metas propuestas.

10. La ausencia de un marco normativo completo que permita atender las demandas del pueblo Rrom

Por otra parte, y en lo que atañe al pueblo Rrom, existen dificultades procedimentales para la adecuada implementación del programa de acceso a tierras para esta comunidad, establecido en el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017, teniendo en cuenta la ausencia de reglamentación que permita establecer su procedimiento.

11. Las brechas de género en el acceso y formalización de tierras.

La falta de reconocimiento en la titularidad sobre los predios de las mujeres debido a estructuras de roles de género que ha creado obstáculos normativos, económicos, sociales, culturales e institucionales.

Las mujeres rurales participan menos de la toma de decisiones de las Unidades de Producción Agropecuarias, tienen menor acceso a la asistencia técnica, al crédito agropecuario y a la tierra, de igual manera su acceso al mercado laboral remunerado es limitado, por consiguiente, enfrentan mayores tasas de desempleo, menores ingresos en el mercado laboral remunerado y mayores tasas de pobreza monetaria y multidimensional, en comparación con los hombres rurales (MADR, 2020)

Si bien, con el Decreto Ley 902 de 2017 se otorga una priorización para acceso a tierras y formalización a las mujeres rurales y mujeres cabeza de familia, se reconoce la economía del cuidado como un indicador que permite cuantificar las labores domésticas de las mujeres y se incluye en el sistema de calificación la variable “solicitantes mujeres campesinas” para la asignación de puntos en el Registro Único de Solicitantes de Tierras, aún queda un largo camino por recorrer para reducir las brechas de género existentes.

12. Las debilidades existentes en la cultura corporativa

Si bien la Agencia cuenta con un buen liderazgo y un alto compromiso de sus colaboradores, el recurso humano existente sigue siendo insuficiente; es importante tener en cuenta que, por su misionalidad, la Entidad requiere de un recurso humano especializado en temas de tierras para el cumplimiento de la misión, el cual es difícil de encontrar en el mercado laboral.

13. La reducción progresiva de los recursos asignados

Desde su creación, la Entidad se ha visto enfrentada a una reducción progresiva de los recursos presupuestales asignados entre una vigencia y otra, lo que ocasiona limitaciones en el alcance de su misionalidad.

14. Las debilidades en la plataforma tecnológica, interoperabilidad y gestión de la información.

La ejecución del ordenamiento social de la propiedad demanda gran cantidad de datos que se encuentra en múltiples sistemas de información de varias entidades del Estado. El CONPES 3859 de 2016 que declara la necesidad del Catastro multipropósito es firmado por un conjunto de organizaciones del Estado que deben ser capaces de integrar sus plataformas tecnológicas (DAPRE, DNP, Superintendencia de Notariado y Registro, IGAC, DANE y ANT). Continuar con la operación e integración de la plataforma tecnológica de la ANT es un objetivo primordial, que sólo se puede alcanzar si todas las áreas funcionales participan en su ejecución, de manera tal que permita a la Agencia optimizar sus bases de datos, para que exista integridad, seguridad, confiabilidad de la información, así como oportunidad para hacer cada vez más expedito el cumplimiento de los procesos estratégicos, misionales, de apoyo y de seguimiento y control.

- ^[1] Estadísticas catastrales del IGAC con corte 01 de enero del 2020
- ^[2] Departamento Nacional de Planeación. Misión para la Transformación del Campo. El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá 2015. PDF.
- ^[3] El índice utiliza como base: los predios sin matrícula inmobiliaria en la base de datos catastral, los predios identificados como mejoras en predio ajeno dentro de la base catastral, los predios no interrelacionados en el Proyecto Interrelación Catastro-Registro (Icare) y los predios con falsa tradición registrada en el folio de matrícula inmobiliaria. Los índices posteriores tuvieron ajustes en la metodología empleada. Ver: Neva, N. J. (2014). Bases conceptuales. Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).
- ^[4] Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia Pacto por la Equidad (2018-2022). Bogotá, 2018. PDF.

Oportunidades

Pese a las dificultades señaladas, la Agencia Nacional de Tierras tiene varias oportunidades que, utilizadas de manera estratégica, le permitirán avanzar de manera expedita en sus propósitos misionales; estas son:

- La expedición de una normatividad pertinente que regula el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural
- La definición del Procedimiento Único que ha permitido estandarizar, simplificar y gestionar los trámites administrativos a cargo de la Agencia de manera masiva.
- La puesta en marcha de la política de Catastro Multipropósito, la cual ha permitido establecer un diálogo con las instituciones con competencia en la gestión de predios rurales, facilitado las sinergias y permitiendo aunar esfuerzos, establecer formas y flujos para la interoperabilidad, y atender de manera integral los territorios intervenidos.
- La atención, protección y reconocimiento de los derechos territoriales de las comunidades étnicas.
- El desarrollo de la política pública para la atención diferenciada a la mujer rural.
- Los avances en la consolidación, manejo, gestión e integración de la información del rezago.

Amenazas

Constituyen amenazas para el ejercicio misional de la Agencia:

- El alto grado de concentración de la propiedad en Colombia (Índice de GINI) lo que ocasiona que las tierras disponibles sean insuficientes para suplir todos los requerimientos.
- Las prolongadas restricciones a la movilidad y al desarrollo de espacios de concertación con las comunidades con ocasión de la emergencia sanitaria por el Covid-19.
- Algunas restricciones a la movilidad como consecuencia de situaciones de orden público que afectan la seguridad de los funcionarios dificultando el acceso a algunos territorios.
- La falta de disponibilidad de la información actualizada y de detalle por parte de otras entidades nacionales, lo que dificulta que la ANT avance en los procesos de acceso y formalización masiva.
- Los conflictos sobre la tierra y las pretensiones traslapadas por parte de algunas comunidades étnicas.
- Las presiones indebidas para lograr adjudicación de tierras (por ejemplo, por vías de hecho), por parte de algunos grupos.
- La desconfianza en la institucionalidad como consecuencia de la mala fama de las anteriores autoridades de tierras.
- Algunas costumbres arraigadas en la cultura local adversas a la formalización de la propiedad rural.

IV. APUESTA ESTRATÉGICA

A. Alineamiento con otros instrumentos de política pública

El presente Plan responde al Plan Nacional de Desarrollo 2018 –2022, puntualmente a los lineamientos del Pacto II: Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos; en la línea E: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia Rural, que define como uno de sus primeros objetivos la creación de las condiciones para que la tenencia de la tierra y el ordenamiento productivo habiliten el desarrollo agropecuario y la inclusión productiva y la seguridad jurídica. La Agencia Nacional de Tierras, responderá a este objetivo por medio de los procesos de caracterización territorial que se realizarán con el barrido predial masivo, en calidad de gestores catastrales; y todos los procedimientos de formalización, regularización de los derechos de propiedad y acceso a tierras.

Así mismo, en cumplimiento a la Línea 5: Campo con progreso: una alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural, vale la pena mencionar que a través de este proyecto se espera contribuir al aumento de la productividad, al generar condiciones que incrementen la inversión en el campo, lo que se espera se traduzca en mejores ingresos y puestos de trabajo de calidad, oportunidades de crecimiento para los pequeños productores, aprovechamiento del potencial rural en distintos sectores y en una transformación productiva para el desarrollo de la agroindustria.

Por otro lado, y buscando correspondencia con los pactos transversales relacionados con la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas y el Pacto de equidad para las mujeres. El presente Plan incluye acciones encaminadas a atender a la población afectada (víctimas) en sus procesos de restitución y reparación, así mismo a las mujeres rurales para que accedan a todos los procedimientos de acceso, distribución y formalización de la propiedad rural.

Para hacer seguimiento a estos puntos, el Plan Nacional de Desarrollo establece tres indicadores principales a los cuales la Agencia hace seguimiento permanente, a saber:

- Títulos formalizados sobre predios privados
- Títulos formalizados que otorgan acceso a tierras
- Mujeres rurales con derechos de tenencia reconocidos mediante títulos a su nombre o con sus parejas

Estos tres indicadores se seguirán monitoreando en línea con lo establecido en el Plan Nacional de Formalización, y se espera sean acogidos en el proceso de formulación del nuevo plan de desarrollo que se elabore de cara al cambio de gobierno.

De igual manera, en perfecta alineación con el Plan Estratégico del sector Agricultura 2019 – 2022, Campo con Progreso: Transformación Productiva, Competitividad, y Desarrollo Rural, cuya ejecución ha contribuido al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en lo que corresponde al sector Agricultura y Desarrollo Rural, el presente Plan presenta las estrategias que debe emprender la entidad en los próximos años con el fin de ordenar socialmente la propiedad rural colombiana, mediante la seguridad jurídica, el acceso a la propiedad y la administración de tierras.

De manera específica, en línea con el Plan Estratégico del Sector Agricultura y Desarrollo Rural, el Plan Estratégico de la Agencia Nacional de Tierras se alinea a la estrategia de contribuir a la seguridad jurídica de la propiedad en las áreas rurales, mediante los procesos de ordenamiento de la propiedad rural, la formalización, acceso y acompañamiento a la protección y seguridad jurídica de la propiedad y las Zonas de Reserva Campesina. De esta manera, la ANT en su calidad de gestor catastral, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Así mismo, se alinea al objetivo estratégico de fortalecer la capacidad estratégica, tecnológica y operativa de las entidades del sector para optimizar su cadena de valor, avanzando en los esquemas de interoperabilidad de la información.

Adicionalmente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final) estableció como objetivos del primer punto, *Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*, los de garantizar la sostenibilidad de la paz, buscando aumentar el bienestar de los habitantes rurales; impulsar la integración de las regiones y el desarrollo social y económico, y promover oportunidades para la ruralidad colombiana, especialmente para las poblaciones más afectadas por la violencia y la pobreza¹².

Para efectos de la implementación de lo señalado en este punto del Acuerdo Final, se indicó de forma taxativa la necesidad de estructurar un *Plan de Formalización de la Propiedad*, con los siguientes dos propósitos: por un lado, formalizar de manera masiva siete (7) millones de hectáreas¹³ y por el otro, dar acceso a hombres y mujeres sin tierra o con tierra insuficiente a través del Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral con tres (3) millones de hectáreas, lo que permitirá en los próximos 12 años el cumplimiento de una meta de diez (10) millones de hectáreas¹⁴, bajo el principio de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra. En ambos casos, se propone como objetivo transversal el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural, lo que se traduce en el uso eficiente de la tierra con criterios de sostenibilidad ambiental. Es importante destacar que, de forma adicional, el Acuerdo Final señala la necesidad de incorporar criterios de ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental, lo que supone vincular el reconocimiento o adjudicación de los **derechos de propiedad rural** con el **ordenamiento del territorio** en general y el **uso sostenible** en particular. En este contexto, se entiende el ordenamiento social de la propiedad rural como funcional al ordenamiento territorial y, por tanto, al reconocimiento de las particularidades, potencialidades y restricciones que condicionan el ejercicio de la propiedad.

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (en adelante PNFMPR), estructurado a nivel sectorial de forma coordinada entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), contiene los objetivos, lineamientos, la ruta de actuación y los recursos necesarios para avanzar en: i) la formalización masiva de la propiedad rural, y ii) el acceso a tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo

¹² <https://portalterritorial.dnpgov.co/PlanMarcoImplementacion/> Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.

¹³ “[...] la formalización masiva de la propiedad, entendida como la política que busca regular y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver conflictos.” (Punto 1.1.5 del Acuerdo Final).

¹⁴ Con el propósito de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las demás comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación (Punto 1.1.5 del Acuerdo Final).

en cuenta las metas planteadas en el Punto 1 del Acuerdo Final y en los planes de acción cuatrienales de la ANT, de acuerdo con el alcance de sus funciones. Adicionalmente, en el PNFMPR se identifican los principales retos y cuellos de botella que deben ser superados para su efectivo cumplimiento.

En ese sentido, el PNFMPR debe ser interpretado como un mandato del más alto nivel constitucional⁴ porque permite avanzar en la implementación del derecho a la paz, y como un instrumento idóneo para materializar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, tal como lo consagra la Constitución Política de Colombia, con especial énfasis en zonas con mayores índices de informalidad en la tenencia de la tierra y territorios PDET, con el fin de otorgar seguridad jurídica en las relaciones de tenencia de la tierra atendiendo a las particularidades territoriales y a las necesidades poblacionales en las zonas de intervención.

En ese contexto, se recogen los principales elementos descritos en el PNFMPR alineando a este los objetivos generales y específicos del presente Plan Estratégico Institucional, así:

B. Objetivos

1. Objetivo General del PEI

Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el ordenamiento social de la propiedad rural mediante el acceso a la tierra, la seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los campesinos y las comunidades étnicas, promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

2. Objetivos específicos

1. Articular el acceso a tierras y la formalización masiva con la implementación del Catastro Multipropósito.
2. Optimizar la priorización y focalización de las intervenciones en materia de formalización masiva y el acceso a tierras a sujetos de ordenamiento.
3. Mejorar la articulación con los grupos de interés.
4. Mejorar y mantener la cultura corporativa orientada a la creación constante de valor público.
5. Optimizar la plataforma tecnológica, interoperabilidad y gestión de la información.

C. Estrategias

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados, se determinaron las siguientes estrategias, las cuales fueron extraídas de manera textual del documento de cierre técnico del Plan Nacional de Formalización Masiva de Propiedad Rural¹⁵:

1. Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.

Los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - POSPR son el instrumento de planificación mediante el cual la ANT organiza su actuación institucional por oferta encada una de las zonas focalizadas para el desarrollo de programas, proyectos y acciones orientadas a fomentar la distribución equitativa de la propiedad, el acceso a tierras y la seguridad jurídica de la propiedad rural, promoviendo su uso, teniendo en cuenta su función social y ecológica.

El modelo de atención por oferta, según lo dispuesto en el Decreto 2363 de 2015, tiene como eje articulador la formulación e implementación del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), como instrumento que orienta el actuar de la ANT.

La selección de los municipios que hacen parte del modelo por oferta a través de POSPR, se hace en tres momentos: i) focalización, ii) priorización y iii) programación.

En ese sentido, se tiene que la focalización de la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural fue realizada por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la Resolución 130 de 2017. En el anexo de la Resolución 130 del 2017, titulado “Lineamientos y criterios técnicos para la focalización territorial de la política pública de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural”, se focalizaron 1.047 municipios para la eventual intervención por la autoridad de tierras, dentro de los que se encuentra el municipio de Nunchía, Casanare.

De otra parte, la priorización de municipios focalizados, se efectúa a través de las instancias y criterios establecidos en la política sectorial del Ministerio de Agricultura en la Resolución 130 de 2017. En relación con las instancias, debe atenderse conforme a lo establecido en su artículo 5, respecto a la intervención de las entidades; Ministerio de Agricultura, UPRA y ANT, donde expone: “Artículo 5°. Comité Técnico para la Focalización Territorial de Política Pública. Créase un Comité Técnico para la Focalización Territorial de la Política Pública de ordenamiento social de la propiedad rural, el cual estará conformado por: El viceministro de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o su delegado; el director de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la Agencia Nacional de Tierras; y el director de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras de la UPRA”.

De acuerdo con lo anterior, el Comité para la Focalización Territorial de la Política Pública,

¹⁵ Documento Técnico del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural. Op Cit. P. 35 y siguientes.

realiza la mencionada priorización de los municipios a ser atendidos bajo el modelo de atención por oferta de la ANT, a partir de los criterios descritos en el artículo 4° de la Resolución 130 de 2017.

Posteriormente, la Agencia Nacional de Tierras programa los municipios a atender con base en una valoración de los recursos disponibles, las condiciones de seguridad y el seguimiento de una lógica territorial que permita la articulación de la política pública sectorial.

Estos planes se formulan en municipios focalizados, según los criterios que para el efecto señale el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y en las zonas de intervención focalizadas por el Catastro Multipropósito, cuya implementación se realiza de manera progresiva en la totalidad de los municipios que la ANT ha definido para su priorización, avanzando de forma planificada por unidad de intervención territorial, teniendo en cuenta los recursos disponibles.

El modelo de focalización y priorización es resultado del trabajo conjunto entre los equipos de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) y de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), reglamentado a través de la Resolución No. 130 de 2017 del MADR. Este modelo concedió especial atención a las variables relacionadas con los municipios priorizados que fueron afectados por la violencia, los municipios con operaciones de desminado humanitario, los municipios con programas de sustitución de cultivos ilícitos y los municipios seleccionados en el marco de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Dentro de este contexto, la ANT asume relación con la política de catastro multipropósito en dos vías. De un lado, el catastro multipropósito es un instrumento que puede ser empleado como referencia para la formulación e implementación de los POSPR, entendiendo el catastro como una estrategia que permite la identificación física y jurídica de predios de manera masiva en el territorio rural. Así las cosas, la ANT puede asumir un papel que combina la gestión catastral con la implementación del procedimiento único como mecanismo de acceso a tierras y formalización masiva de la propiedad rural.

De otro lado, el documento CONPES 3958 de 2019 establece la estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito, proponiendo la actualización catastral con criterios de focalización que sobrepasan la priorización que desde el modelo por oferta ha definido la ANT para los próximos años. En ese sentido, la implementación del catastro multipropósito no depende de la formulación de un POSPR, pero constituye un insumo de referencia para avanzar en la identificación y descongestión de procesos misionales de la Agencia.

La metodología de Barrido Predial Masivo, entendido como medio y no como fin, captura información que puede ser aportada a catastro, con el fin de enrutar los casos hacia los diferentes procedimientos administrativos que puede surtir cada predio, de acuerdo con las competencias misionales de la ANT, que llegan en la última fase de la ruta de ordenamiento, hasta la implementación del Procedimiento Único.

La etapa de visita de campo, tanto en el marco de catastro multipropósito como en la implementación de los POSPR, consiste en la identificación física y jurídica de los predios rurales (a través de métodos directos e indirectos) ubicados en la zona focalizada con el fin de establecer la realidad material de la información física, jurídica y social, teniendo en cuenta la metodología de catastro multipropósito¹⁶. Adicionalmente, se pueden recibir medios de prueba, como declaraciones y documentos relativos a la ocupación, posesión, tenencia o propiedad de la tierra, así como oposiciones que se puedan presentar, además de capturar y documentar información acerca de la explotación económica y uso del predio. Estos medios de prueba permiten materializar cada uno de los asuntos de competencia de la ANT enlistados en el artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017.

En este sentido, la ANT cumple con un doble rol independiente, que puede ser complementario, en las áreas rurales focalizadas para la atención por oferta. Por un lado, contribuye a la actualización catastral en el marco de su rol como gestor catastral y, por otro, a la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad como máxima autoridad de tierras.

Así las cosas, apalancar la estrategia de implementación de los POSPR es a la vez una apuesta que contribuye a la formalización de tierras y que también puede contribuir a la actualización catastral. Además, la actualización catastral puede aportar a la implementación de los POSPR. Para ello, el artículo 62 del Decreto Ley 902 de 2017 precisó que en la zona focalizada donde ya se realizaron las labores del catastro multipropósito por la autoridad catastral competente, *“la información entregada por esta entidad a la ANT tendrá valor probatorio. Si a criterio de la ANT, la información entregada no es suficiente para la toma de decisiones, podrá levantar en campo la información que considere necesaria para el desarrollo de sus actuaciones”*.

Teniendo en cuenta que una de las estrategias más importantes e innovadoras del Gobierno Nacional para responder a los desafíos del Plan Nacional de Desarrollo: *“Pacto por Colombia, pacto por la Equidad”*, es la expansión de la estrategia de catastro multipropósito en gran parte del territorio nacional, otra de las acciones que será empleada como catalizador del PNFMPR es la articulación del modelo de atención por

¹⁶ Ley 1955 de 2019 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.” **Artículo 80. Gestión catastral a cargo de la ANT (ANT).** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) en su calidad de gestor catastral, de acuerdo con los estándares y las especificaciones técnicas determinadas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), levantará los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad o los asociados al desarrollo de proyectos estratégicos del orden nacional priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

La ANT (ANT) incorporará la información levantada en el suelo rural de su competencia y alimentará con dicha información el sistema de información que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) defina para el efecto. Para el levantamiento de los demás componentes, así como la información correspondiente al suelo urbano, el gestor catastral o el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) deberán coordinar con la ANT (ANT) para completar la intervención integral catastral. En este caso se procurará el levantamiento de la Información en campo con un único operador catastral. La ANT (ANT) no tendrá a su cargo la conservación catastral.

demanda de la ANT con el catastro multipropósito, a partir del reconocimiento y uso de tres (3) insumos principales que otros gestores catastrales distintos a la ANT están recopilando como parte de la implementación de la política de catastro multipropósito:

1. Los levantamientos catastrales sobre los predios identificados, para lo cual se debe recordar que el nuevo catastro arrojará la identificación de los predios informales y para todos ellos ya tendrán el levantamiento catastral (que incluye el levantamiento planimétrico requerido por la ANT).
2. La identificación de sus actuales ocupantes, que acompaña los mencionados levantamientos catastrales.
3. El documento de relación de tenencia, el cual evidencia la situación jurídica y que puede ser aportado en muchos de los casos.

A diferencia de la tradicional atención por demanda, en donde es el ciudadano quien se acerca a la entidad a realizar la solicitud, en esta nueva estrategia se busca hacer uso de la actualización catastral ejecutada por otros gestores catastrales¹⁷, que operan en municipios no focalizados para la atención por oferta.

Los resultados de estas actualizaciones catastrales -que como se mencionó anteriormente tiene como resultado la identificación de predios, sujetos y relaciones de tenencia- serán utilizados por la ANT para dar impulso a los procesos administrativos de formalización y acceso a la propiedad. Esta estrategia permitirá a la ANT concentrar esfuerzos en zonas en donde existe una concentración de expectativas de derechos y tierras por formalizar, hacer un uso eficiente de la información levantada en campo por otros gestores y abarcar un mayor número de procesos, utilizando la información actualizada, incluyendo los levantamientos prediales.

Bajo esta nueva estrategia, la ANT analizará los resultados de la actualización catastral, realizada por otros gestores catastrales, (es decir zonas no focalizadas para la implementación de POSPR) y tomará en cuenta los documentos de relación de tenencia, así como la interrelación catastro-registro y el cruce geográfico con las distintas determinantes del ordenamiento social de la propiedad rural. Este ejercicio permitirá preclasificar los predios que serán objeto de atención de la ANT. Una vez establecidas las zonas con mayor concentración de predios, competencia de la ANT, se

¹⁷ Decreto 148 de 2020 *“Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 79, 80, 81 y 82 de la Ley 1955 de 2019 y se modifica parcialmente el Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1170 de 2015, ‘Por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Administrativo de Información Estadística’*, el cual entre otras reglamenta el marco de la gestión catastral con el fin de especificar las condiciones generales del servicio público de gestión catastral, definiendo los aspectos esenciales de la prestación del servicio, tales como: la actuación coordinada de las entidades administrativas para que el servicio sea prestado de manera eficiente, la manera como los gestores y operadores catastrales desarrollarán sus actividades en la prestación del servicio y las funciones que tendrán las entidades de regulación, inspección, vigilancia y control del servicio público., en ese sentido en su artículo 2.2.2.1.5 establece entre otros, que son gestores catastrales las *“...entidades públicas del orden nacional o territorial, así como los esquemas asociativos de entidades territoriales que hayan sido habilitadas por el instituto geográfico Agustín Codazzi”*.

procederá a realizar su operación en campo, lo cual permitirá de manera masiva diligenciar el FISO y acopiar las pruebas adicionales requeridas por los distintos procesos misionales. Esta estrategia permitirá dar un nuevo alcance al modelo de atención por demanda, toda vez que no parte de una solicitud de un ciudadano, sino de información predial actualizada a través de la cual se podrá determinar localización geográfica y universo susceptible de recolección de FISO, de un gran número de predios colindantes por cada municipio, permitiendo disponibilidad, por primera vez, de insumos masivos y focalizados.

La estrategia de este modelo de atención consiste en que, en los municipios que estén fuera de la focalización para la implementación de los POSPR y que sean actualizados catastralmente en el marco de la estrategia de implementación del catastro multipropósito, por gestores distintos a la ANT, se utilizará como uno de los criterios principales para la adjudicación de predios baldíos fuera de las zonas focalizadas, el criterio de “mayor cantidad de hectáreas” dentro del universo del rezago y demanda. Esta priorización se escogió en razón a la meta establecida en el Plan Marco de Implementación, cuyo indicador se reporta en número hectáreas adjudicadas y formalizadas.

Como se observa, sea a través de la atención por oferta o a través de la demanda agregada, la ANT viene generando una articulación con el catastro multipropósito como generador de la información base para ordenar la propiedad.

Con este propósito, la ANT avanzará en la implementación de las metas, según la focalización de la política de catastro multipropósito con el fin de maximizar el uso de los recursos públicos y eliminar la duplicidad de trabajo de campo hasta donde sea posible.

Retomando las lecciones aprendidas a partir de la implementación de los POSPR en los municipios focalizados, el proceso de articulación del catastro multipropósito realizado por fuera de la ANT, con los objetivos de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, implica la realización de acciones complementarias que conduzcan a la generación de acceso y aseguramiento de la propiedad, como son:

1. Realización de jornadas masivas de recolección FISO: una vez establecidas posibles agrupaciones veredales, validada la información jurídica y adelantado el acercamiento con la administración municipal, se deben realizar jornadas masivas de recolección de pruebas y diligenciamiento de formularios FISO en los casos identificados como objeto de atención, según un modelo de planificación dirigida. Estas jornadas comprenden el levantamiento de FISO de personas con y sin tierra, que podrán realizarse durante una semana en las cabeceras de los centros poblados rurales para facilitar el acceso de la población.

2. Implementación de procedimiento único: comprende la consolidación de la información jurídica, valoración del RESO e inicio de la etapa administrativa según la ruta identificada.

La implementación de la estrategia de catastro multipropósito entrará a constituir una variable determinante al momento de priorizar los municipios para la atención por oferta, y estos insumos se reconocerán como información sustancial para la formulación y posterior implementación de los POSPR. Sin embargo, teniendo en cuenta que la cobertura del modelo de atención por oferta se ve acotada por la priorización de sólo algunos municipios y formulación del POSPR, ya se ha establecido que la operación relacionada con catastro multipropósito sea también tenida en cuenta por las áreas misionales que operan por demanda, toda vez que estos levantamientos constituyen un insumo fundamental para adelantar los procesos, evitando la duplicidad de acciones y fortalecimiento de los procesos misionales de la ANT.

Con lo anterior puede afirmarse que existen dos formas en las cuales la ANT se puede articular con la política de catastro multipropósito: una a través de la implementación de los POSPR y de ordenamiento social de la propiedad rural masivo, en la que se pueden hacer aportes al catastro multipropósito y otra, como receptor de las actualizaciones catastrales de otros gestores para concentrar sus esfuerzos en las zonas en donde hay más necesidades de ordenamiento. En este sentido, son estrategias separadas que pueden llegar a complementarse. Pero en lo respectivo a las potestades de saneamiento de la falsa tradición, vía administrativa, consagrada en el Decreto Ley 902 de 2017, la existencia de estos tres insumos en un caso particular permitiría realizar un avance fundamental de las pruebas e insumos requeridos para la formalización de un predio.

En el marco de estas dos formas de atención, la ANT avanzará en los procedimientos administrativos especiales agrarios que aportan en favor de la seguridad jurídica sobre la tierra rural y contribuyen en su aplicación a la alimentación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral. De este modo los predios, cuya identificación provenga de un proceso administrativo especial agrario de clarificación, extinción de derecho de dominio, deslinde, recuperación, reversión y revocatoria de titulación de bienes baldíos, serán ingresados en el inventario del Fondo, para los propósitos de su administración y dotación, facilitando el acceso y la formalización de tierras.

2. Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

A través de la implementación de esta estrategia se pretende efectuar una atención efectiva a las necesidades de formalización de la tenencia y de acceso a tierras para sujetos de ordenamiento social de la propiedad rural a través de la determinación y aplicación de criterios que permitan el impulso de las solicitudes incluidas ante el antiguo Incoder o ante la ANT en zonas no focalizadas para la implementación de procesos masivos, en aplicación del criterio de progresividad.

Es preciso anotar que avanzar en la estrategia de acceso y formalización de tierras para los sujetos de ordenamiento, plantea retos importantes relacionados con el traslape de pretensiones sobre las mismas porciones de terreno por parte de distintos grupos poblacionales.

Atendiendo este reto y en el marco de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 y del artículo 55 del Decreto Ley 902 de 2017, la ANT adelantará, en conjunto con otras entidades competentes y relacionadas, una estrategia de resolución de conflictos que sea interinstitucional, incluyente y que atienda los conflictos con un enfoque territorial; por lo tanto, que en esa medida sea multicultural.

Teniendo en cuenta lo anterior, es necesario fortalecer la estrategia de intervención territorial para efectos de garantizar intervenciones masivas con mayor impacto en las comunidades rurales. Es importante entonces que la focalización de la política de ordenamiento social de la propiedad rural atienda, como criterio de priorización, las necesidades de los municipios PDET, en concordancia con lo estipulado en la Resolución 130 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Además, en virtud del procedimiento administrativo y la calidad del bien inmueble objeto de la ruta jurídica a continuación se señalan los criterios y mecanismos de intervención:

3. Adjudicar baldíos y bienes fiscales patrimoniales a persona natural en zonas no focalizadas.

Como criterio de priorización para la adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales fuera de las zonas focalizadas, se atenderán los predios de mayor área y las zonas que presenten mayor número de predios, dentro del universo de la demanda a ser atendida por la Agencia. En este punto se aclara que esta priorización no implica modificar los beneficiarios, que en todo caso serán los sujetos de acceso a tierras previstos en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017, cuando esta sea la norma aplicable, o los sujetos de reforma agraria de que trata la Ley 160 de 1994, cuando se trate de predios ocupados para los que la mencionada ley sea el régimen más favorable en los términos del artículo 27 del citado Decreto Ley 902 de 2017.

Sobre este particular, también es relevante señalar que, por disposición del artículo 26 del Decreto 902 de 2017, en caso de predios baldíos ocupados, el ocupante actual ***“tiene prioridad en la asignación de derechos sobre la tierra preferiblemente del mismo bien ocupado u otro de mejor calidad”***, razón por la cual, en estos casos, si bien el ocupante debe cumplir con requisitos para el acceso a la tierra, su puntaje en el RESO no incide sobre su prelación fijada en la ley para la adjudicación.

En cuanto a los procesos identificados que se encuentran en curso en zonas no focalizadas, previa intervención se realizará un diagnóstico individual a los expedientes para establecer su estado real ante posible desactualización de la etapa procesal registrada en el Sistema Integrado de Tierras – (SIT), previo reparto para su impulso procesal.

De manera complementaria, el modelo de atención por oferta contempla la transferencia de expedientes de procesos de rezago del antiguo INCORA e INCODER, para que sean abordados de manera masiva y prioritaria en el marco de la implementación de los POSPR de los municipios focalizados.

Adicionalmente, para las zonas focalizadas y en ejecución del Plan Nacional de Clarificación ordenado por la Corte Constitucional, se podrán identificar zonas con alta presencia de baldíos y zonas en las que se hayan identificado y delimitado bienes baldíos, así como la apertura de folios de matrícula de conformidad con el Decreto 1858 de 2015, con el fin de priorizar estas zonas no focalizadas para que la información del Plan Nacional de Clarificación sirva de insumo para los procesos de acceso a tierras.

4. Adjudicar baldíos a entidades de derecho público

En concordancia con el Acuerdo Final, se vienen implementando acciones para el cumplimiento de los compromisos relacionados con el Pilar 1-Reforma Rural Integral hacia un nuevo campo colombiano-. Algunas de esas acciones tienen que ver con la creación de herramientas de planeación como los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que son un instrumento para implementar la Reforma Rural Integral (RRI) en 170 municipios de 16 regiones del país, declaradas como prioritarias debido a que son las zonas más afectadas en razón a los criterios de: i) los niveles de pobreza, en particular, de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; ii) el grado de afectación derivado de la violencia; iii) la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; y iv) la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.

En este sentido, se propone avanzar en materia de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como habilitante de la inversión social a través de la formalización de la propiedad de los predios donde se encuentra infraestructura para la prestación de servicios por parte de las entidades del Estado, tales como instituciones educativas, acueductos veredales, estaciones de policía y centros o puestos de salud y, en general, bienes de utilidad pública y de interés social, beneficiando de manera indirecta a familias que hacen parte de las comunidades de estos territorios con necesidades insatisfechas y que, al tener certeza sobre la titularidad de los bienes, bien sea por acceso o formalización, permite complementar el inventario de bienes inmuebles de los municipios, lo que hace posible la financiación de proyectos para la mejora en la prestación de los servicios del Estado.

5. Implementar formas complementarias de acceso a tierras: subsidio integral para acceso a tierras y otorgamiento de derechos de uso.

El Punto 1.1.2. del Acuerdo Final señala de forma taxativa, como mecanismos complementarios para promover el acceso a la tierra, al subsidio integral para compra y la asignación de derechos de uso¹⁸. Para efectos de materializar su implementación,

¹⁸ Es importante aclarar que aunque el crédito de acceso a tierras hace parte de otras formas de acceso integral a la tierra según el Acuerdo Final, el PNFMPR no incorpora los recursos destinados a dicho programa como parte constitutiva de la estrategia, teniendo en cuenta que a la fecha no se cuenta con los instrumentos de política que permiten determinar y cuantificar el aporte estatal y su correspondencia en hectáreas sobre el total del recurso que confluya con los aportes privados para consolidar la compra de los predios. Por lo tanto, sin perjuicio de que, en el mediano y largo plazo, estos recursos sean incorporados como parte del cumplimiento de las metas, al momento de su adopción este conteo se mantendrá de manera independiente al PNFMPR.

se describen a continuación los parámetros para su desarrollo y los mecanismos de coordinación interinstitucional aplicables para su operación en territorio y efectivo aporte.

Subsidio Integral de Acceso a Tierras- SIAT.

La ANT expidió la Resolución 000239 del 20 de agosto de 2021 con el objeto de adoptar los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra –SIAT con el fin de implementar lo contemplado en el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017 y en el Decreto 1330 de 2020.

La identificación de los sujetos de ordenamiento para el otorgamiento del SIAT derivará del Registro de Sujetos de Ordenamiento, bajo criterio de clasificación como sujeto oneroso o parcialmente oneroso¹⁹; cuyo ingreso será producto de los procesos de implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural en municipios focalizados o de las solicitudes de parte realizadas por fuera de dichas zonas.

Contratos para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables.

Teniendo en cuenta la competencia que ostenta la ANT en relación con la administración de los predios baldíos de la Nación²⁰, se han desarrollado diferentes mecanismos de administración, entre los que se destaca la reglamentación del procedimiento para realizar la asignación de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables con un enfoque territorial, que comprenda las dinámicas sociales y regule la tenencia de los pequeños y medianos productores, que ocupan predios que por razones jurídicas no son adjudicables. Así las cosas, se expidió por parte del Consejo Directivo de la ANT el Acuerdo No. 58 de 2018 y posteriormente modificado por el Acuerdo No. 118 de 2020.

El campo de aplicación de los Acuerdos en mención, comprende tres tipos de baldíos inadjudicables: i) los playones y sabanas comunales, ii) los predios baldíos ubicados al interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, clasificadas en tipo A, B y C por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y iii) los terrenos baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables. Este campo de acción permite dar seguridad jurídica a los sujetos de ordenamiento sobre su relación con la tierra, en zonas que por sus características no pueden ser adjudicadas.

¹⁹ Decreto-Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, TÍTULO I SUJETOS DE ACCESO A TIERRA Y FORMALIZACIÓN.

²⁰ De conformidad a lo previsto en el numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994, se establece que la ANT, tiene entre otras funciones la de “administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y, en tal virtud, adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización, de acuerdo con las normas legales vigentes y los reglamentos que expida la **Junta Directiva**”. (negrilla fuera del texto)

Es importante tener en cuenta que, tanto el Acuerdo 58 de 2018 como el Acuerdo 118 de 2020, establecen los criterios que deben reunir los sujetos de ordenamiento social a título gratuito y parcialmente gratuito, como beneficiarios para acceder a la asignación de derechos de uso.

En el marco del desarrollo del proceso para el otorgamiento de Derechos de Uso, dentro de los criterios a considerar, se deben identificar aspectos técnicos y jurídicos relacionados con la ocupación, la caracterización de la vocación y aptitud del suelo, las condiciones de los ecosistemas y la articulación con los lineamientos determinados en los instrumentos de planificación ambiental y de ordenamiento territorial, así como con los instrumentos de planeación del desarrollo a nivel regional y nacional y la frontera agrícola adoptada mediante Resolución 261 de 2018 del MADR.

En el caso específico de la asignación de derechos de uso en baldíos inadjudicables de las Zonas de Reserva Forestal, en virtud de lo reglamentado por el artículo 22 del Acuerdo 118 de 2020 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinará las áreas potenciales dentro de cada una de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, sobre las cuales se podrá otorgar derechos de uso, e igualmente, expedirá lineamientos técnicos relacionados con las actividades y usos que se podrán desarrollar en las áreas de reserva de Ley 2ª de 1959.

En el mismo sentido, los sujetos de acceso a tierras desempeñarán un rol importante en la dinámica que se genera en torno a la asignación de derechos de uso, ya que durante el desarrollo del procedimiento se toma en cuenta el factor social, al considerar como criterio fundamental para definir el uso, la vocación y costumbre de los sujetos de ordenamiento social. Así mismo se motivará a estos sujetos para el cumplimiento de las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales renovables, disponibles en los terrenos sobre los cuales se otorgue el derecho de uso.

Un valor agregado de la asignación de los derechos de uso es la identificación de predios baldíos y la incorporación de estos terrenos al inventario de bienes, para la administración efectiva por parte de la autoridad de tierras, dándole a cada uno de estos terrenos un reconocimiento jurídico que contribuya a brindar seguridad jurídica a los sujetos que ocupan dichos inmuebles, mitigando los riesgos frente a posibles invasiones.

Finalmente, es importante mencionar que la asignación de derechos de uso se considera como un instrumento innovador y relevante para hacer frente a la problemática social y ambiental derivada de la siembra de cultivos ilícitos y representa un aporte sustancial a la implementación de la política de acceso a tierras. Así mismo, tiene aplicación prioritaria en las comunidades campesinas que hacen parte de programas como el PNIS y PDET, siempre que estas cumplan con el requisito de la sustitución voluntaria, contribuyendo de esta forma a la eliminación y contención de cultivos ilícitos en las zonas objeto de aplicación de los acuerdos referidos, contribuyendo y articulándose con otros instrumentos de planificación con impacto en la ruralidad del campo colombiano.

6. Mejorar la atención a solicitudes de comunidades étnicas.

Esta estrategia obedece a los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y los indicadores del Plan Marco de Implementación, con el objetivo de dotar de tierras a las comunidades étnicas, de acuerdo con la Ley 160 de 1994, la Ley 70 de 1993 y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, aprobado por el Estado Colombiano a través de la Ley 21 de 1991; en lo que respecta a los procesos misionales de formalización de tierras como constitución, ampliación, saneamiento de resguardos para comunidades indígenas y de titulación colectiva para comunidades negras.

En este sentido, la ANT en cabeza de la Dirección de Asuntos Étnicos llevará a cabo sus actuaciones, según lo establecido en los Decretos 1066 y 1071 de 2015 y las concertaciones en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI) y la Subcomisión de Territorios de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, para avanzar en la atención a las solicitudes de formalización rezagadas a comunidades étnicas a través de los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Putumayo, Tolima, La Guajira, Cauca, Nariño y Chocó. En lo que respecta a comunidades negras, se requiere gestionar la resolución del rezago de las solicitudes de formalizaciones, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Valle del Cauca, Bolívar, Antioquia, La Guajira, Putumayo y Cesar. Con estas comunidades, ante las instancias nacionales de representación mencionadas, se concertarán planes de choque, que, a partir de criterios de priorización, mejorará la respuesta y resolución de las solicitudes pendientes de atender.

A través del Decreto 1824 del 30 de diciembre de 2020, se reglamentó la clarificación de la vigencia legal de los títulos de origen colonial o republicano de los resguardos indígenas, actividad incluida en el proyecto de inversión para estas comunidades para la vigencia 2022.

Para la atención a la población Rrom – Gitano, la ANT en coordinación con el MADR, elaboró la propuesta de decreto mediante el cual pretende reglamentar el programa especial de acceso de tierras integral señalado en el artículo 17 del Decreto Ley 902 del 2017. Ya se culminó la etapa de consulta previa correspondiente, para garantizar un espacio de protección y garantía a su diversidad étnica, cultural y cosmovisión, sin que esto constituya un territorio de propiedad colectiva, como lo ha expresado la Honorable Corte Constitucional en la sentencia C-073 de 2018 en donde, al analizar la procedencia de la consulta previa del Decreto Ley 902 de 2017 con este grupo étnico, consideró: “El pueblo Rrom no es titular de propiedad colectiva, pues su tradición, usos y costumbres no hacen que su relación con el territorio tenga tal naturaleza, ni que existan asentamientos ancestrales que configuren una relación particular con ciertos lugares como sujeto colectivo. Sin embargo, sí es titular de otros derechos colectivos como la autodeterminación, la protección de la diversidad étnica y cultural y la consulta previa”.

Una vez el programa especial de acceso a tierras integral para la población Rrom esté reglamentado, la ANT procederá a adelantar las acciones establecidas mediante la

formulación e implementación de un proyecto de inversión diseñado para tal fin.

7. Promover la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.

La implementación del Enfoque de Género y Mujer Rural se concibe desde la ANT a partir de una perspectiva integral y transversal en la implementación de las estrategias mencionadas anteriormente y se ven acompañadas de la implementación de acciones afirmativas²¹ que tienen por objetivo promover el acceso y formalización de las mujeres a la entrega de tierras y avanzar efectivamente en el cierre de brechas de género.

Con el objetivo de promover la incorporación y transversalización del enfoque de género, la ANT generará espacios de sensibilización y capacitación interna, que permitan a los servidores de la entidad acercarse a los conceptos de género y economía del cuidado y reflexionar sobre el rol de las mujeres en el desarrollo del campo.

Para transversalizar el enfoque de género y reconocer a la mujer rural en los procesos y procedimientos, la ANT implementará lo establecido en los documentos (i) guía para la incorporación del enfoque diferencial, enfoque de género y mujer rural; (ii) guía para la incorporación del enfoque diferencial en el OSPR, el “compromiso de trato digno” que comprende el relacionamiento de los colaboradores de la ANT con las personas sujeto de la política pública y (iii) lineamiento para la estrategia de Fortalecimiento de Mujeres Rurales en el marco del acceso y formalización de la tierra.

Además, la ANT continuará con alianzas con entidades del orden nacional, territorial o de cooperación internacional para garantizar la articulación, el fortalecimiento y la sostenibilidad de las intervenciones desde la perspectiva del enfoque de género. Gracias a éstas, hombres y mujeres, pobres y vulnerables, tendrán los mismos derechos a recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad, el control de la tierra y los recursos naturales.

8. Desarrollo de capacidades organizacionales

Para cumplir con las estrategias anteriormente expuestas, la Agencia Nacional de Tierras continuará desarrollando rutinas de trabajo que le permitan llevar a cabo el ordenamiento social de la propiedad rural de acuerdo con el modelo de oferta. Para ello, deberá tener en cuenta el aprendizaje, las buenas prácticas y el conocimiento adquirido, desde su creación a la fecha.

De igual manera es importante considerar los aprendizajes heredados de las experiencias del extinto INCODER, considerando dentro de un contexto de mejora continua, el

inventario de procesos heredado como una fuente de oportunidad y una fuente de

²¹ Las acciones afirmativas, se entienden como aquellas medidas orientadas a favorecer y posicionar a determinadas personas o grupos poblacionales, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de género, socioculturales o económicas que los afectan. (Greenwalt, Pastor, 1984).

riesgo en relación con el desempeño de la ANT. Los expedientes heredados son una fuente de información valiosa en la planeación de las acciones a adelantar por la Agencia durante las próximas vigencias; dicho de otra manera, la información de los expedientes será un insumo para planear la focalización de la intervención de la ANT.

De igual manera, reconociendo que para cumplir su misión la Agencia Nacional de Tierras depende de otros actores con los cuales debe construir sus procesos, la Agencia deberá:

- Continuar la alineación de los diferentes grupos de interés representados por los miembros del Consejo Directivo de la Entidad, para que, mediante la expresión democrática, se siga avanzando en la construcción de acuerdos estratégicos capaces de alinear las diferentes posiciones y puntos de vista de todos y cada uno de los consejeros, en torno al ordenamiento social de la propiedad rural.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional, en especial con el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y sus Oficinas de registro de Instrumentos Públicos, el DNP y la UPRA como Unidad especializada del sector, para la generación de lineamiento y orientación de la política, en el marco del Consejo Directivo de la Entidad, de manera tal que se pueda avanzar de manera decidida en el desarrollo exitoso de la misionalidad.

Finalmente, es necesario continuar avanzando en el desarrollo de la plataforma tecnológica afinando cada vez más la calidad de los datos hacia la gestión de la información y la construcción de una cultura de gestión del conocimiento.

A. Metas

Las principales metas establecidas en el presente Plan Estratégico Institucional en armonía con el PNFMPR son las siguientes:



1. Metas Principales

Código Indicador	Nombre del Indicador	Metas			
		2022	2023	2024	2025
Nuevo	Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural	880.073	581.131	932.324	1.274.006
Nuevo	Hectáreas incorporadas al fondo de tierras.	300.000	300.000	250.000	250.000
A.MT.1	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	262.981	336.616	356.812	381.789
A.MT.2	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	866.947	548.318	850.290	1.167.362

Fuente: Documento técnico Plan Nacional de Formalización

2. Metas secundarias

Producto(s) de los Acuerdos de Paz Asociado(s)			Meta			
Estrategia	Código Indicador	Nombre del Indicador	2022	2023	2024	2025
(1) Implementación de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva / (2) Priorización y concentración de las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.	Nuevo	Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural	880.073	581.131	932.324	1.274.006
	Nuevo	Hectáreas incorporadas al fondo de tierras.	300.000	300.000	250.000	250.000
	A.MT.1	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	262.981	336.616	356.812	381.789
	A.MT.2	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	866.947	548.318	850.290	1.167.362
	A.3	Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras	262.981	336.616	356.812	381.789
	A.6	Familias beneficiarias del subsidio integral	79	81	84	86
	A.9	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	866.947	548.318	850.290	1.167.362



(3) Mejora en la atención de solicitudes de comunidades étnicas / (1) Implementación de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva	A.E.1	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas para la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos de los pueblos indígenas	15%	18%	25%	32%
	A.E.2	Porcentaje de las solicitudes priorizadas de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración, clarificación, delimitación y medidas de protección resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras	44%	54%	63%	72%
	A.E.3	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	2%	2%	3%	3%
	A.E.4	Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de Tierras.	45%	55%	64%	73%
	A.E.6	Porcentaje de implementación del programa con enfoque diferencial étnico, dirigido a todas las familias pertenecientes al Pueblo Rrom para el acceso y formalización de tierra	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
	A.E.7	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
	A.E.8	Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras	Por definir	Por definir	Por definir	Por definir
	A.E.9	Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos	61%	71%	80%	90%
	A.E.10	Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados.	20%	40%	60%	80%
	A.E.11	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	20%	40%	60%	80%
	A.E.13	Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas	89%	92%	94%	97%
	A.E.14	Reconocimiento y fortalecimiento de las instancias y mecanismos propios para la resolución de conflictos de uso y tenencia de la tierra	1	3	4	5

(4) Atención con enfoque de género	A.G.1	Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	9.500	9.785	10.079	10.381
	A.G.3	Mujeres beneficiarias del subsidio integral	33	34	35	36
	A.G.4	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	35.235	36.292	37.381	38.502

Fuente: Documento de cierre técnico Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural.

Las priorizaciones de los indicadores étnicos son definidas a través del Plan de Atención en el marco de las concertaciones entre el Gobierno y las diferentes organizaciones étnicas. Tener en cuenta que algunas situaciones particulares pueden afectar los procedimientos de legalización, por consiguiente, se pueden presentar cambios en las metas planteadas inicialmente. Para los indicadores A.E.6, A.E.7 y A.E.8 no se proyectan metas, dado que actualmente el sector está desarrollando los ajustes normativos e institucionales para la implementación de dichos compromisos. Los indicadores A.G.1, A.G.3 y A.G.4 hacen referencia a población campesina

E. Armonización con otros instrumentos de política pública.

1. Contexto de interpretación: armonización entre lo definido en el texto del Acuerdo Final y lo contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017²²

La formalización de la propiedad, de conformidad con la sentencia C-073 de 2018 proferida por la Corte Constitucional, excluye el concepto de baldío al señalar lo siguiente:

“Los bienes baldíos no pueden ser objeto de `formalización` pues sobre ellos no se constituyen derechos a formalizar, sino que su acceso solo puede darse a través de la adjudicación”. (negrilla fuera del texto).

Para efectos de la comprensión y alcance de las metas dispuestas en los numerales 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en sentencia C-630 de 2017, mediante la cual la Corte Constitucional examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2017 “Por medio del cual se adiciona un artículo transitorio a la Constitución con el propósito de dar estabilidad y seguridad jurídica al acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera” se señaló, que los contenidos del Acuerdo Final son parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del mismo, con sujeción a las disposiciones constitucionales. De allí que sea relevante presentar las siguientes consideraciones frente a la manera en que el Gobierno Nacional gestionará el cumplimiento de las metas establecidas en el Punto 1 - Reforma Rural Integral.

De acuerdo con lo anterior, la formalización en el marco del cumplimiento del Acuerdo de Paz, y con base en la sentencia C-630 de 2017, posee una connotación de interpretación más amplia al mencionar en el Punto 1.1.5 del Acuerdo Final, que en el desarrollo del propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, el Gobierno Nacional a través de la ANT formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia y, en cumplimiento de este fin *“formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural” y “garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad”* (negrilla fuera del texto). En lo mencionado anteriormente se puede concluir que la adjudicación de baldíos alimenta la meta del Punto 1.1.5 del Acuerdo Final de **“7 millones de hectáreas formalizadas al año 2026”**.

En efecto, en cuanto a la meta de 7 millones de hectáreas formalizadas, incluida en el Punto 1.1.5 de la RRI, debe señalarse que los supuestos del reporte derivados del texto del Acuerdo Final corresponden a las gestiones asociadas a la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural y a la formalización progresiva de todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia, lo que se traduce en

²² Capítulo basado en concepto jurídico desarrollado por la ANT en el año 2019

que las gestiones de reporte correspondientes a esta meta se asocian a la definición de situaciones de inseguridad jurídica para sujetos de ordenamiento y formalización a título gratuito, parcialmente gratuito u oneroso.

De otra parte, frente a la meta de **3 millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras al año 2028**, es necesario resaltar que el numeral 7 del artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017 menciona que la subcuenta de acceso para la población campesina, familias y asociaciones rurales estará conformada, entre otros, por: *“los bienes baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente”*. Además, se indica que la subcuenta para comunidades étnicas estará conformada, entre otros, por *“los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley”*. También, referente al artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017, se indica que harán parte del Fondo Nacional de Tierras *“1. Los bienes del Fondo Nacional Agrario que han sido entregados en forma material a las comunidades indígenas en el marco del procedimiento de constitución o ampliación y 2. Los territorios con procedimientos administrativos en curso sobre terrenos baldíos que cuenten con estudio socioeconómico favorable para la constitución, y la ampliación, así como los predios que se encuentren al interior de un resguardo, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 69 de la Ley 160 de 1994”*.

2. Conceptos en materia de acceso y formalización de la propiedad para efectos del cumplimiento de la RRI.

En el marco del presente documento se hace necesario precisar el alcance de los conceptos de acceso y formalización de la propiedad, en tanto determinan las fuentes de reporte para el efectivo cumplimiento de las metas trazadoras del Plan Marco de Implementación. A pesar de que, tanto en la literatura como en los documentos de política, no hay unanimidad sobre estos dos conceptos²³, en los más recientes desarrollos jurisprudenciales sobre la materia, la Corte Constitucional señaló que el derecho del acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios²⁴ comprende tres elementos constitutivos del ámbito material de protección, a saber:

²³ El Informe del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria se afirma que la formalización sólo procede respecto de los predios privados, en los acápites relativos al ordenamiento social de la propiedad rural de la Misión para la Transformación del Campo se menciona que la formalización procede también respecto de ocupantes de baldíos que cumplan con los requisitos de ley.

²⁴ El artículo 64 Constitución Política afirma que es “deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

1. Acceso a la tierra, a través de (i) la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, (ii) su arrendamiento, (iii) el otorgamiento de créditos a largo plazo, (iv) el otorgamiento de subsidios para la compra de tierra y (v) de manera complementaria a lo expuesto por la Corte Constitucional, el otorgamiento de derechos de uso.
2. Acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial.
3. Seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión, la mera tenencia y la ocupación.

Considerando lo anterior, el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra se materializa a través de la misionalidad la ANT– y comprende, desde la óptica constitucional, tanto los procesos de adjudicación de baldíos, de bienes fiscales patrimoniales, el subsidio integral de acceso a tierras, el otorgamiento de créditos para la adquisición de tierra y el otorgamiento de derechos de uso, como aquellos destinados a proveer seguridad jurídica a las diferentes formas de tenencia de la tierra²⁵.

Teniendo en cuenta (i) lo expuesto, (ii) el marco normativo de orden constitucional y legal que presenta distintas aproximaciones a lo que constituye el acceso y la formalización de tierras y territorios, y (iii) que el PNFNPR cumple un rol de armonización, para los efectos del presente documento, por acceso a la tierra se entenderá el conjunto de mecanismos destinados a la asignación y/o adjudicación de tierras y territorios en favor de los sujetos ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017 y, la formalización masiva como el conjunto de mecanismos destinados a la consolidación de la propiedad rural, con el fin de garantizar seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

3. Determinación de las fuentes para el reporte de los avances en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final.

Teniendo en cuenta la definición del PNFMPR, de los conceptos de acceso a tierras y formalización masiva para este documento, y las diferentes aproximaciones conceptuales sobre los mismos, de cara al cumplimiento de las metas se hace necesario adelantar un ejercicio que determine las fuentes que alimentan cada indicador.

²⁵ En el sentido de que el artículo 64 no restringe las formas de tenencia podemos considerar que se hacen referencia a la posesión, ocupación, mera tenencia y demás conceptos relativos a las relaciones jurídicas entre los inmuebles rurales y las personas que los habitan y aprovechan productivamente.

Indicador: 10 millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural.

Este indicador resume el compromiso general del gobierno nacional de regularizar un total de diez millones de hectáreas conforme a la RRI, al margen de los conceptos y fuentes entre los puntos “*Punto 1.1.1. Fondo de Tierras para la RRI*” (3 millones de hectáreas) y en el “*Punto 1.1.5 Formalización masiva de la Propiedad Rural*” (7 millones de hectáreas), durante los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la *Reforma Rural Integral de 10 millones de hectáreas*”, que se han hecho evidentes en el presente capítulo y que se desarrollarán más adelante.

Teniendo en cuenta lo anterior y que como resultado de la armonización, hay fuentes que alimentan el acceso y la formalización masiva de la propiedad, por ende, el presente plan contará con algunas fuentes que alimenten el cumplimiento de ambos indicadores. Sin embargo, fue necesario crear un nuevo indicador que permita contar por una única vez el número de hectáreas entregadas o formalizadas de acuerdo con el presente PNFMPR.

En ese sentido, las fuentes de este indicador son las siguientes:

1. Hectáreas formalizadas derivadas de procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural.
2. Hectáreas derivadas de adjudicación de predios fiscales patrimoniales.
3. Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos.
4. Hectáreas derivadas de procesos de constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación para comunidades étnicas.
5. Hectáreas adjudicadas sobre bienes obtenidos en procesos de extinción de dominio judicial.
6. Hectáreas adjudicadas originadas en procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión, revocatoria de resoluciones de adjudicación o clarificación.
7. Hectáreas adjudicadas como consecuencia de la aplicación de la caducidad administrativa y la condición resolutoria.
8. Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de expropiación agraria.
9. Hectáreas adjudicadas originadas en donaciones.
10. Hectáreas adjudicadas originadas en compra directa.
11. Hectáreas adjudicadas a través del mercado asistido de tierras respecto de subsidios y subsidio integral de acceso a tierras.
12. Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de actualización, delimitación y sustracción de reservas de Ley 2ª de 1959.
13. Hectáreas regularizadas derivadas de la suscripción de contratos de uso con la ANT.
14. Hectáreas derivadas de procesos de titulación de baldíos o bienes fiscales patrimoniales a entidades de derecho público.

Indicador: Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras al año 2028.

Este indicador se alimentará de las hectáreas destinadas a los sujetos de ordenamiento a los que se refieren los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017 y a las entidades de derechos público, que provengan de las siguientes fuentes:

- 1. Hectáreas derivadas de adjudicación de predios fiscales patrimoniales:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numerales 8 y 9, así: “8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras” y “9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras”.
 - 2. Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 7, así: “7. Los baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente”.
 - 3. Hectáreas derivadas de procesos de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración, titulación y demarcación para comunidades étnicas:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de tierras para comunidades étnicas, numeral 1, así: “1. Los recursos monetarios de las fuentes señaladas en el presente artículo que serán destinados a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras de conformidad con la ley”.
- Los recursos destinados a estos procesos hacen parte del Fondo de Tierras, en consecuencia, las hectáreas que se deriven de estos procesos hacen parte del Fondo de Tierras.
- 4. Hectáreas adjudicadas sobre bienes obtenidos en procesos de extinción de dominio judicial:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 4, así: “Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.”

- 5. Hectáreas adjudicadas originadas en procedimientos especiales agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión, revocatoria de resoluciones de adjudicación o clarificación:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 4, así: “Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.”
- 6. Hectáreas adjudicadas como consecuencia de la aplicación de la caducidad administrativa y la condición resolutoria:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 4, así: “Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.”
- 7. Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de expropiación agraria:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 4, así: “Los predios rurales que ingresen al Fondo en virtud de la aplicación de procedimientos administrativos o judiciales, como la extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad, expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros.”
- 8. Hectáreas adjudicadas originadas en donaciones:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 9, así: “9. Los predios rurales adjudicables de propiedad de la Agencia Nacional de Tierras.”

Asimismo, el Acuerdo Final menciona en su numeral 1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, que el “Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las que provendrán de las siguientes fuentes”, entre las que se menciona lo siguiente:

“Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz.”

- 9. Hectáreas adjudicadas originadas en compra directa: Decreto Ley 902 de 2017**, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 8, así: “8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras.”
- 10. Hectáreas adjudicadas a través del mercado asistido de tierras respecto de subsidios y subsidio integral de acceso a tierras:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 8, así: “8. Los bienes inmuebles que se adquieran para adelantar programas de acceso a tierras”.
- Además, el Acuerdo Final menciona en su numeral 1.1.2. Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra, que “como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a”, entre otros puntos, a lo siguiente:
- 11. Subsidio integral para compra:** se otorgará un subsidio integral para la compra de tierras por parte de las personas beneficiarias (ver 1.1.3.), en las zonas priorizadas y como herramienta alternativa que contribuya a solucionar problemas puntuales de acceso, y que cuente con medidas específicas para facilitar el acceso de las mujeres al subsidio.”
- 12. Hectáreas adjudicadas originadas en procesos de actualización, delimitación y sustracción de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 5, así: “5. Las tierras provenientes de la sustracción, fortalecimiento y habilitación para la adjudicación de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente incluyendo la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales Renovables.”
- 13. Hectáreas regularizadas derivadas de la suscripción de contratos de uso con la ANT:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 6, así: “6. Las tierras baldías con vocación agraria a partir de la actualización del inventario de áreas de manejo especial que se hará en el marco del plan de zonificación ambiental al que se refiere el Acuerdo Final, con sujeción a acciones de planeación predial, de producción sostenible y conservación, y de conformidad con lo dispuesto en la normatividad vigente.”

Además, el Acuerdo Final menciona en su numeral 1.1.2. otros mecanismos para promover el acceso a la tierra, que “como complemento de los mecanismos anteriores, el Gobierno Nacional se compromete a”, entre otros puntos, a lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo establecido en el punto 1.1.1 Fondo de Tierras, el Gobierno tramitará una ley con el fin de promover otras formas de acceso a tierras del Estado como la asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.”

- 14. Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos a entidades de derecho público:** Decreto Ley 902 de 2017, artículo 18, subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, numeral 7, así: “7. Los baldíos que tengan la condición de adjudicables, distintos a los destinados a comunidades étnicas, de acuerdo con el presente Decreto y la normatividad vigente”.

Indicador: Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas al año 2026.

Este indicador se alimentará de procesos de titulación de hectáreas que provengan de las siguientes fuentes:

- 1. Hectáreas formalizadas derivadas de procesos de formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural:** El Acuerdo Final menciona, en su numeral 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, que “el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural”. Además, el Acuerdo Final menciona que, “en desarrollo de este propósito”, el Gobierno “Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad”
- 2. Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación de baldíos:** El Acuerdo Final menciona, en su numeral 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, que “el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural”. Además, el Acuerdo Final menciona que, “en desarrollo de este propósito”, el Gobierno “Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad”.
- 3. Hectáreas derivadas de procesos de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración, titulación y demarcación para comunidades étnicas:** El Acuerdo Final menciona, en su numeral 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, que “el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural”. Además, el Acuerdo Final menciona que, “en desarrollo de este propósito”, el Gobierno “Garantizará la gratuidad

de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad”.

4. Hectáreas derivadas de procesos de adjudicación a entidades de derecho público: El Acuerdo Final menciona, en su numeral 1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, que “el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural”. Además, el Acuerdo Final menciona que, “en desarrollo de este propósito”, el Gobierno “Garantizará la gratuidad de la formalización de la pequeña propiedad rural, acompañando tanto el proceso de adjudicación de baldíos, como el de saneamiento de la propiedad”.

A partir de la definición de las fuentes que alimentan los indicadores principales del Plan Marco de Implementación, la ANT tendrá un periodo de transición de seis (6) meses, a partir de la expedición del PNFMPR, para ajustar reportes anteriores de avance en los diferentes sistemas de reporte de información.

Es importante precisar que las fuentes de Hectáreas derivadas de: (i) procesos de adjudicación de baldíos; (ii) Hectáreas de procesos de constitución, saneamiento, ampliación, reestructuración, titulación y demarcación para comunidades étnicas, y (iii) procesos de adjudicación a entidades de derecho público, se contabilizarán una única vez en el indicador de 10 millones de hectáreas regularizadas, y cuando corresponda en los indicadores de 3 millones de hectáreas entregadas a través del fondo de tierras al año 2028 y 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas al año 2026.



V. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento

El presupuesto para la ejecución del presente Plan se estima de manera indicativa en \$1,95 billones de pesos. En línea con lo establecido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, estos recursos financiarían la implementación de los procesos de ordenamientosocial de la propiedad rural, facilitando el acceso a tierras, así como la priorización y concentración de las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad, atendiendo el enfoque de género en ambos casos. Adicionalmente, los recursos solicitados permitirán la atención de las solicitudes de las comunidades étnicas.

Estrategia	2022	2023	2024	2025	Total
(1) Implementación de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva / (2) Priorización y concentración de las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad /(4) Atención con enfoque de género	\$172.173	\$110.170	\$194.751	\$282.040	\$759.134
(3) Mejora en la atención de solicitudes de comunidades étnicas / (1) Implementación de los procesos de ordenamiento social de propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva	\$228.230	\$146.039	\$258.158	\$373.867	\$1.006.294
(4) Atención con enfoque de género					
Costos administrativos	\$46.067	\$47.449	\$48.873	\$50.339	\$192.727
Total	\$446.470	\$303.658	\$501.782	\$706.246	\$1.958.156

Es importante aclarar que el presupuesto requerido para la ejecución del presente Plan supera la proyección respecto al Marco de Gasto de Mediano Plazo, por consiguiente, la financiación requiere de un esfuerzo fiscal adicional de Presupuesto General de la Nación – PGN, así como la inclusión de nuevas fuentes de recursos que permitan dar cumplimiento a las metas propuestas.



En ese orden de ideas, la Agencia Nacional de Tierras continuará ejecutando los recursos provenientes del “Programa para la adopción e implementación de un Catastro Multipropósito Rural – Urbano”, financiado con el Contrato de Préstamo No. 4856/OC-CO (BID) y Contrato de Préstamo No. 8937-CO (BM). De igual manera, adelantará gestiones para la financiación a través del Sistema General de Regalías – SGR de la implementación de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural que ya se encuentran formulados, a través del OCAD Paz, y para la formalización y el acceso de predios rurales a entidades de derecho público a través del OCAD Territorial.

