

RESOLUCIÓN NÚMERO **E-000382** DE 2021

"Por la cual se adopta el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, formulado en cumplimiento de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 del Acuerdo Final"

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, en particular las conferidas en el artículo 208 de la Constitución Política, el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, el artículo 3° del Decreto 1985 de 2013, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 22 de la Constitución Política establece que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, y en virtud de ello, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP), suscribieron un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final.

Así mismo, el artículo 64 *idem* dispone que el Estado debe promover, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Que el artículo 65 *ibidem* consagra que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

Que el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece:

"La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.

Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.

Que el Punto 1.1. del Acuerdo Final denominado "Acceso y Uso, Tierras improductivas. Formalización de la propiedad. Frontera agrícola y protección de zonas de reserva", contempla en el su punto 1.1.1. lo siguiente:

"1.1.1. Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral 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 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 [...]"

Que en el mencionado Punto 1.1. del Acuerdo Final el Punto 1.1.5. señala:

"1.1.5. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural: con el propósito de regularizar y proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural, es decir, garantizar los derechos de las personas que sean legítimas dueñas y poseedoras de la tierra, de manera que no se vuelva a recurrir a la violencia para resolver los conflictos relacionados con ella y como garantía contra el despojo de cualquier tipo, el Gobierno Nacional formalizará progresivamente, con sujeción al ordenamiento constitucional y legal, todos los predios que ocupa o posee la población campesina en Colombia. Con este propósito, el Gobierno Nacional formalizará 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, priorizando áreas como las relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), Zonas de Reserva Campesina, y otras que el Gobierno delina."

Que dentro del Capítulo Étnico contemplado en el punto 6.2 del Acuerdo Final, en especial las salvaguardas sustanciales para la interpretación e implementación del Acuerdo Final del literal a) del punto 6.2.3., se contempló:

"En la implementación del Punto 1 (RR) se garantizarán la perspectiva étnica y cultural, las condiciones jurídicas vigentes de la propiedad colectiva, los mecanismos para la protección y seguridad jurídica de las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente. Se observarán también la integralidad de la territorialidad y sus dimensiones culturales y espirituales, la protección reforzada a los pueblos en riesgo de extinción y sus planes de salvaguardas.

Acceso a tierras incluyendo el Fondo de Tierras. Se incluirá a los pueblos étnicos como beneficiarios de las diferentes medidas acordadas de acceso a tierras sin detrimento de los derechos adquiridos. La adjudicación de predios y procedimientos de formalización se hará con destino a la constitución, creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación, restitución y resolución de conflictos de uso y tenencia de las tierras. Se entenderá para el caso de los pueblos étnicos que la función ecológica de la propiedad y las formas propias y ancestrales de relacionamiento con el territorio se antepone a la noción de explotación. En la creación de mecanismos de resolución de conflictos de tenencia y uso y de fortalecimiento de la producción alimentaria participarán los pueblos y comunidades étnicas con sus organizaciones representativas cuando se trate de conflictos que comprometan sus derechos."

Que el Punto 1.3 del Acuerdo Final establece que corresponde a las autoridades competentes elaborar y poner en marcha los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral, con el objetivo de superar la pobreza y la desigualdad, para alcanzar el bienestar de la población rural y cerrar la brecha entre el campo y la ciudad.

Que en desarrollo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 "Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera" se expidió 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 Integral.

Que la Corte Constitucional en Auto de Seguimiento 222 de 2017 a la sentencia T-488 de 2014, identificó, con base en los informes presentados por las diferentes entidades que conforman la Mesa Intersectorial para el cumplimiento de esta, entre otras, las siguientes problemáticas:

"El Plan Nacional de Clarificación y Recuperación de Tierras Rurales prima facie, parece enfocarse exclusivamente en la recuperación de las más de 1.202.366 hectáreas baldías sustraidas de la Nación, sin establecer mecanismos de titulación masiva que permitan garantizar a las personas sujetas de reforma agraria, la inmediata adjudicación de la tierra que han explotado desde hace décadas bajo la convicción de ser propietarias (buena fe exenta de culpa). En este orden de ideas, la ejecución de dicha política sin un programa masivo de titulación o compensación podría ser el detonante de mayores conflictos en el campo".

Que el Consejo Nacional de Política Económica y Social formuló a través del Documento CONPES 3932 del 29 de junio de 2018 los lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, estableciendo entre ellos el contenido mínimo y los indicadores del plan nacional de formalización masiva de la propiedad rural.

Que la Justificación Técnica expedida por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, remitida mediante Memorando No. 20214200062723 del 08 de agosto de 2021, señala, entre otros aspectos que:

- Dado que el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural desarrolla los puntos 1.1.1 y 1.1.5 del Acuerdo Final y que el punto 1 tiene como objetivos 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 pobreza, en el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, se desarrollaron los siguientes 4 objetivos específicos: (i) Articular el acceso a tierras y la formalización masiva con la implementación del Catastro Multipropósito; (ii) Optimizar la priorización y localización de las intervenciones en materia de formalización masiva y el acceso a tierras a sujetos de ordenamiento; (iii) Mejorar la atención a solicitudes de legalización de comunidades étnicas; y (iv) Contribuir en la transformación de las relaciones

de tenencia de la mujer rural con la tierra y en el reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano.

- Que con el fin de dar cumplimiento a los puntos 1.1.1 y 1.1.5 y la salvaguarda del literal a) del punto 6.2.3 del Acuerdo final, se estructuró un equipo técnico en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y conformado por delegados de la Agencia Nacional de Tierras, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, la Consejería Presidencial para la Estabilización y la Consolidación, el Departamento Nacional de Planeación y la Agencia de Renovación del Territorio, que definió la ruta de formulación del Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural desde el año 2017 y concertó la versión final, de acuerdo a sesión del 24 de junio de 2021, de la cual se anexa la correspondiente acta y fue radicada en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el pasado jueves 5 de agosto de 2021.

Que por lo anterior, se hace necesario adoptar el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, como herramienta de gestión sectorial agropecuaria, elaborado a través de un ejercicio planificado, 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) el acceso a 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.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1. Adopción. Adóptese el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, de conformidad con los elementos técnicos, administrativos y presupuestales contemplados en el anexo técnico que hace parte integral de la presente Resolución.

Artículo 2. Objetivo. El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, tiene como objetivo general establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

Artículo 3. Implementación y ejecución. La implementación y ejecución del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural será ejecutado por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- con cargo a los recursos de funcionamiento, de inversión o propios, recursos del Sistema General de Regalías y otras fuentes de financiamiento que se puedan vincular a la

implementación del Plan, sujeto a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia y al marco de gastos de mediano plazo.

Artículo 4. Seguimiento. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Oficina Asesora de Planeación y Prospectiva, reportará los avances de la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, a través del Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIPO).

Artículo 5. Comunicación. Comunicar la presente resolución a la Agencia de Nacional de Tierras – ANT, a la Agencia de Renovación del Territorio – ART, a la Unidad de Planificación de Tierras Rural, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, a la Consejería Presidencial para la Estabilización, a la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación y a la Oficina Asesora de Planeación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por intermedio de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 6. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 20 DIC. 2021

RODOLFO ZEA NAVARRO
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural



Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural

Plan Nacional para la Reforma Rural Integral

24 junio de 2021

<p>Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural Rodolfo Enrique Zea Navarro</p> <p>Viceministra de Desarrollo Rural Martha Lucia Rodríguez Lozano (E) Juan Camilo Restrepo Gómez (Saliente)</p> <p>Directora General de la ANT Myriam Carolina Martínez Cárdenas</p> <p>Director General de la UPRA Felipe Fonseca Fino</p> <p style="text-align: right;">2</p>	<p style="text-align: center;">Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural</p> <p>Equipo de redacción MADR Wilber Jairo Vallejo Bocanegra Gina Pérez Soto Julián David Peña Gómez Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo Dirección de Mujer Rural</p> <p>Equipo de redacción ANT William Gabriel Reina Tous Oficina de Planeación Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad Dirección de Asuntos Étnicos Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Dirección de Acceso a Tierras</p> <p>Equipo de redacción UPRA Dora Inés Rey Jaime Augusto Correa Medina Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras.</p> <p>Equipo de redacción ART Margarita María Varón Perea</p> <p>©Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural www.minagricultura.gov.co Avenida Jiménez # 7A – 17 PBX (+571) 2543300 Bogotá D.C., Colombia</p> <p style="text-align: right;">3</p>																																																																						
<p>4.2.3.1. Subsidio Integral de Acceso a Tierras- SIAT..... 44</p> <p>4.2.3.2. Contratos para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables 44</p> <p>4.3. Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas 46</p> <p>4.4. Promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género. 47</p> <p>5. Armonización con otros instrumentos de política pública. 48</p> <p>5.1. Plan Nacional de Desarrollo. 49</p> <p>5.2. Plan Nacional de Zonificación Ambiental. 49</p> <p>5.3. Implementación del catastro multipropósito 50</p> <p>5.4. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET 51</p> <p>5.5. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito -PNIS 52</p> <p>5.6. Plan Nacional de Clarificación (T-488 de 2014). 52</p> <p>6. Relacionamiento entre entidades del orden nacional, territorial y sector privado..... 53</p> <p>7. Monitoreo, seguimiento y evaluación..... 54</p> <p>8. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento 58</p> <p>8.1 Supuestos base para en la elaboración de los flujos de recursos. 60</p> <p>9. Bibliografía 63</p> <p style="text-align: right;">4</p>	<p style="text-align: center;">Tabla de acrónimos</p> <table border="1"> <tr><td>ADR</td><td>Agencia de Desarrollo Rural</td></tr> <tr><td>ANT</td><td>ANT</td></tr> <tr><td>BP</td><td>Barrido Predial</td></tr> <tr><td>CNA</td><td>Censo Nacional Agropecuario</td></tr> <tr><td>CONPES</td><td>Consejo Nacional de Política Económica y Social</td></tr> <tr><td>DANE</td><td>Departamento Administrativo Nacional de Estadística</td></tr> <tr><td>DNE</td><td>Dirección Nacional de Estupefacientes</td></tr> <tr><td>DNP</td><td>Departamento Nacional de Planeación</td></tr> <tr><td>EDP</td><td>Entidades de Derecho Público</td></tr> <tr><td>FISO</td><td>Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento</td></tr> <tr><td>HA</td><td>Hectáreas</td></tr> <tr><td>IGAC</td><td>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</td></tr> <tr><td>INCODER</td><td>Instituto Colombiano de Desarrollo Rural</td></tr> <tr><td>INCORA</td><td>Instituto Colombiano de la Reforma Agraria</td></tr> <tr><td>MADR</td><td>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</td></tr> <tr><td>NARP</td><td>Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros</td></tr> <tr><td>OIT</td><td>Organización Internacional del Trabajo</td></tr> <tr><td>OSPR</td><td>Ordenamiento Social de la Propiedad Rural</td></tr> <tr><td>PATR</td><td>Planes de Acción para la Transformación Regional</td></tr> <tr><td>PDET</td><td>Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial</td></tr> <tr><td>PNFMPR</td><td>Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural</td></tr> <tr><td>PNIS</td><td>Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso</td></tr> <tr><td>PNN</td><td>Parques Nacionales Naturales</td></tr> <tr><td>POSPR</td><td>Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural</td></tr> <tr><td>RESO</td><td>Registro de Sujetos de Ordenamiento</td></tr> <tr><td>RIR</td><td>Registro de Inmuebles Rurales</td></tr> <tr><td>RRI</td><td>Reforma Rural Integral</td></tr> <tr><td>SIAT</td><td>Subsidio Integral de Acceso a Tierras</td></tr> <tr><td>SIIPO</td><td>Sistema Integrado de Información para el Posconflicto</td></tr> <tr><td>SIT</td><td>Sistema Integrado de Tierras</td></tr> <tr><td>SNR</td><td>Superintendencia de Notariado y Registro</td></tr> <tr><td>UAF</td><td>Unidad Agrícola Familiar</td></tr> <tr><td>UPA</td><td>Unidades de Producción Agropecuaria</td></tr> <tr><td>UPRA</td><td>Unidad de Planificación Rural Agropecuaria</td></tr> <tr><td>ZEII</td><td>Zonas Estratégicas de Intervención Integral</td></tr> </table> <p style="text-align: right;">5</p>	ADR	Agencia de Desarrollo Rural	ANT	ANT	BP	Barrido Predial	CNA	Censo Nacional Agropecuario	CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social	DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística	DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes	DNP	Departamento Nacional de Planeación	EDP	Entidades de Derecho Público	FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento	HA	Hectáreas	IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi	INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural	INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria	MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros	OIT	Organización Internacional del Trabajo	OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional	PDET	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial	PNFMPR	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural	PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso	PNN	Parques Nacionales Naturales	POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural	RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento	RIR	Registro de Inmuebles Rurales	RRI	Reforma Rural Integral	SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras	SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto	SIT	Sistema Integrado de Tierras	SNR	Superintendencia de Notariado y Registro	UAF	Unidad Agrícola Familiar	UPA	Unidades de Producción Agropecuaria	UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria	ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral
ADR	Agencia de Desarrollo Rural																																																																						
ANT	ANT																																																																						
BP	Barrido Predial																																																																						
CNA	Censo Nacional Agropecuario																																																																						
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social																																																																						
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística																																																																						
DNE	Dirección Nacional de Estupefacientes																																																																						
DNP	Departamento Nacional de Planeación																																																																						
EDP	Entidades de Derecho Público																																																																						
FISO	Formulario de Inscripción de Sujetos de Ordenamiento																																																																						
HA	Hectáreas																																																																						
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi																																																																						
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural																																																																						
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria																																																																						
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural																																																																						
NARP	Negros, Afrodescendientes, Raizales y Palenqueros																																																																						
OIT	Organización Internacional del Trabajo																																																																						
OSPR	Ordenamiento Social de la Propiedad Rural																																																																						
PATR	Planes de Acción para la Transformación Regional																																																																						
PDET	Programas de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial																																																																						
PNFMPR	Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural																																																																						
PNIS	Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso																																																																						
PNN	Parques Nacionales Naturales																																																																						
POSPR	Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural																																																																						
RESO	Registro de Sujetos de Ordenamiento																																																																						
RIR	Registro de Inmuebles Rurales																																																																						
RRI	Reforma Rural Integral																																																																						
SIAT	Subsidio Integral de Acceso a Tierras																																																																						
SIIPO	Sistema Integrado de Información para el Posconflicto																																																																						
SIT	Sistema Integrado de Tierras																																																																						
SNR	Superintendencia de Notariado y Registro																																																																						
UAF	Unidad Agrícola Familiar																																																																						
UPA	Unidades de Producción Agropecuaria																																																																						
UPRA	Unidad de Planificación Rural Agropecuaria																																																																						
ZEII	Zonas Estratégicas de Intervención Integral																																																																						

Introducción

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 pobreza¹.

Para efectos de la implementación de lo señalado en este punto del Acuerdo Final, se indica 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 hectáreas² 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 hectáreas³, bajo el principio de democratización del acceso y uso eficiente 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

¹ <https://portalterritorial.dnp.gov.co/PlanMarcoImplementacion/> Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral.
² “[...] 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. Acuerdo Final).
³ 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. Acuerdo Final)

propiedad rural, y ii) el acceso a tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo 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.

El presente documento contiene ocho (8) capítulos, en los que se resalta la importancia del PNFMPR, se señala el marco normativo que soporta la política pública, posteriormente se aborda un diagnóstico general de la informalidad en las relaciones de tenencia de la tierra y algunas acciones que el Estado ha realizado para brindar seguridad jurídica a la población rural sobre este activo y se plantean los objetivos generales y específicos con sus respectivas estrategias de cumplimiento, seguimiento, metas y presupuesto.

Adicionalmente, el documento contiene la armonización con otros planes nacionales e instrumentos de planeación que facilitan la continuidad de la implementación de la RRI.

1. Justificación y antecedentes

Resulta indispensable adelantar las acciones necesarias que permitan superar los obstáculos para el logro de la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, de manera que la institucionalidad del Estado promueva con mayor facilidad y efectividad el desarrollo rural, contribuyendo a evitar que pobladores rurales vuelvan a ser víctimas de la violencia y la pobreza. Así mismo, se deben generar condiciones de seguridad jurídica a todos los

⁴ Durante por lo menos el tiempo de cada uno de los siguientes dos gobiernos presidenciales, el Acuerdo Final se debe cumplir (i) de buena fe; (ii) de manera continua; y (iii) de forma no regresiva, teniendo en cuenta necesariamente las políticas públicas, planeaciones, acciones y materializaciones que se vayan logrando para mantenerlas o superarlas.

Lo anterior, según lo estipulado en el Acto Legislativo 2 del 2017 la política del Acuerdo Final se aplicará e implementará de buena fe durante los tres periodos presidenciales completos siguientes a la fecha de la firma. Es decir, se debe implementar de forma progresiva por los dos periodos de gobierno siguientes al del presidente Iván Duque. Y, según la Corte Constitucional, durante esos tres periodos “todos los órganos políticos, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, deberán llevar a cabo, como mandato constitucional, los mejores esfuerzos para cumplir con lo pactado, en el marco de los principios de integralidad y no regresividad.” (Sentencia Corte Constitucional C-674 del 2017)

pobladores y personas que tengan relación con la tierra, tal y como lo disponen los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.

La conexión entre la distribución de la tierra y la violencia en Colombia se expone en los “considerandos” 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”,* al señalar que sus disposiciones facilitan los elementos planteados en el Acuerdo Final en materia de acceso a la tierra y formalización y, además, deben confluír en el territorio en aplicación del ordenamiento social de la propiedad rural con otros aspectos de la RRI, tales como los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Así pues, este Decreto Ley señala de forma taxativa que “la irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera urgente en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición”, afirmando que la formalización de la tierra es un paso previo y obligado en la consolidación de la paz, en tanto:

“[...] el conflicto sobre la tierra ha sido uno de los elementos que permitieron la persistencia de la violencia en el campo, ampliando las brechas entre el campo y la ciudad, y que por lo tanto, además de ser prioritaria, esta norma es urgente para dar estabilidad al Acuerdo pues sin ella no se podrían implementar muchos otros elementos del Acuerdo Final.

[...] Que la presencia del Estado en el territorio debe ser consistente, disponiendo de procedimientos de publicidad y relación directa con las personas y los predios en territorio, con una política de formalización y adjudicación reivindicante que resuelva la situación de informalidad y falta de acceso a tierras, para combatir una de las principales circunstancias que permitió la continuación del conflicto armado en el tiempo.”⁵

El PNFMPR concibe la formalización como una estrategia que permite mejorar la oferta sectorial para las comunidades rurales, dado que, en el marco de la cadena de valor del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, la ANT debe adelantar el ordenamiento social de la propiedad rural, como punto de partida para el acceso a la

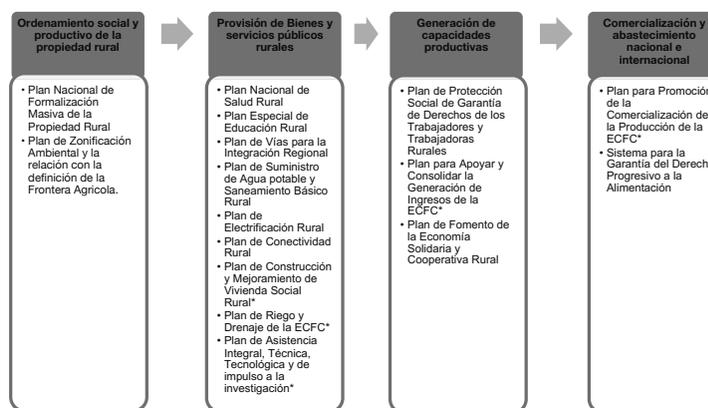
⁵Se cita la sección de “Considerandos” del Decreto Ley 902 con el fin de ilustrar la comprensión del legislador sobre la conexión entre el problema de la distribución de la tierra y la violencia y la pobreza. Vale la pena resaltar que el Decreto Ley 902 permite la implementación de un método de formalización de la propiedad rural que se conoce como “barrido predial”, el cual demanda que el Estado pueda visitar cada uno de los predios y asegurar los derechos de propiedad de los pobladores rurales. Este método induce la participación ciudadana y enfrenta masivamente los temas agrarios por la propiedad rural con lo cual se dan garantías de no repetición. Esta forma de entender el problema contrasta con la Ley 160 de 1994, la cual tenía un fin semejante, pero atendía uno a uno la demanda individual de formalización, lo cual es considerado hoy en día un método poco eficiente. De acuerdo con el concepto de la ANT: “Avanzar con este nuevo enfoque en los términos y plazos que exige el Acuerdo Final no era viable con el marco jurídico anterior...” (ANT, 2017). En la Ley 160 de 1994 había 52 rutas de formalización; por el contrario, en el Decreto Ley 902 se definió el “Procedimiento Único”.

oferta sectorial en materia de bienes y servicios públicos rurales. En ese sentido, este instrumento busca mejorar las condiciones de seguridad jurídica para la productividad del campo, mediante la acción material de formalización, como parte inicial de un conjunto de actuaciones que integran a las zonas rurales del país con el Estado.

Así las cosas, el PNFMPR aborda condiciones previas que habilitan o impulsan la implementación de acciones en los diferentes Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral según la cadena de valor del desarrollo rural.

Es por esto que, con la implementación de las estrategias definidas en el presente plan, en el desarrollo de la cadena de valor antes mencionada, se mejorarán las condiciones de seguridad jurídica para la provisión de bienes y servicios públicos rurales establecidos en los Planes Nacionales y, por lo tanto, el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales (Tabla 1).

Tabla 1. Cadena de valor del Desarrollo Rural y los Planes Nacionales de la Reforma Rural Integral



Fuente: MADR- ANT
*ECFC: Economía Campesina, Familiar y Comunitaria

Las metas del PNFMPR tienen como finalidad aportar a la consolidación de la paz, en concordancia con lo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 *“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, en el Pacto por la Construcción de Paz: Cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas, y de la línea: Campo con Progreso: una

alianza para dinamizar el desarrollo y la productividad de la Colombia rural del Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos. En esta última se señala el barrido predial masivo como la base para garantizar la seguridad jurídica en las áreas rurales. Este último mandato se definió de la siguiente manera:

"MinAgricultura promoverá la distribución equitativa de la tierra, utilizando como fundamento los procesos de caracterización del territorio, a través del barrido predial masivo que adelantará la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en calidad de gestor catastral. Este proceso contará con el apoyo del IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR). Lo anterior permitirá avanzar en el esclarecimiento de las condiciones reales del territorio, mejorar la intervención institucional por oferta, facilitar la prestación de bienes y servicios sectoriales requeridos para acceder a la tierra, y promover un ordenamiento productivo." (DNP, 2019, p. 212).

Tal como se plantea en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, promulgado a través de la Ley 1955 de 2019, la formalización de la tierra es indispensable como factor productivo y de equidad en los territorios, puesto que es una herramienta que promueve el uso eficiente y equitativo del suelo, lo cual contribuye en el desarrollo rural de las regiones, la reducción de la pobreza en las zonas rurales y en la disminución de los índices de deforestación. De esta forma, resulta prioritario mejorar la competitividad y avanzar hacia la inclusión social y productiva de la población rural, comenzando con la formalización de la propiedad.

Así mismo, se espera que este instrumento, al promover la regularización de los derechos de propiedad sobre la tierra, también aporte en la producción del campo con criterios de sostenibilidad y de conservación de ecosistemas estratégicos y áreas de importancia ambiental. Estos objetivos serán alcanzados mediante i) el aumento de capacidades técnicas y organizacionales de la ANT, y ii) el aumento de su capacidad para articularse con otras entidades del Estado y políticas públicas de otros sectores administrativos, con lo cual se garantiza la integración de la tierra a cadenas productivas, dentro de la vigencia del presente plan, es decir, hasta el año 2031.

1.1. Antecedentes normativos

El PNFMPR nace en un nuevo contexto institucional y responde a una comprensión particular de la deficiencia en los derechos de propiedad sobre la tierra en conexión con la violencia. En ese sentido, la nueva institucionalidad procura conectar el derecho constitucional a la paz con el derecho al acceso a la tierra en calidad de factor productivo, tal como lo ordena la Constitución Política de Colombia.

10

En el año 2015, se reorganizó la institucionalidad del sector y, entre otras entidades, se creó la ANT, en cuyo artículo 3 del Decreto Ley 2363 del 7 de diciembre de 2015 se definió 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".

Así mismo, y de forma complementaria a la institucionalidad en materia de tierras, el Acuerdo Final ha demandado del Estado una serie de ajustes normativos e institucionales que le permitan cumplir con lo pactado, que constituye un mandato constitucional que, entre otras, otorgó facultades extraordinarias pro tempore al Presidente de la República mediante el Acto Legislativo 01 de 2016.

En aplicación de tal disposición se expidió el 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 de acceso y formalización y el Fondo de Tierras"*. Las disposiciones contenidas en este decreto ley facilitan la manera en la que los elementos planteados en el Acuerdo Final en materia de acceso a la tierra y formalización deben confluir en el territorio en aplicación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural con otros aspectos de la Reforma Rural Integral.

Con la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 y comparado con el marco normativo y de política previa, como la Ley 160 de 1994 o el documento CONPES 2590 de 1992⁶, 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, 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 RESO⁷ 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

⁶ Departamento Nacional de Planeación, Conpes 2590 de 1992, Nuevo impulso a la reforma agraria, Bogotá: 12 de junio de 1992.

⁷ 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".

11

sujetos de acceso a tierra y formalización gratuito, parcialmente gratuito y a título oneroso, así como beneficiarios del subsidio integral de acceso a tierras⁸, 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 cabeza de 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 Tierra *"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"*.

Con la promulgación de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 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 2.2.2.2.20 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.

⁸ Reglamentado por el Decreto 1330 de 2020.

12

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.

1.2. Contexto de interpretación: armonización entre lo definido en el texto del Acuerdo Final y lo contemplado en el Decreto Ley 902 de 2017⁹

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

⁹ Capítulo basado en concepto jurídico desarrollado por la ANT en el año 2019.

13

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 de 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 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*

14

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”.

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

El Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural (PNFMPR) es la herramienta de gestión sectorial agropecuaria, elaborado a través de un ejercicio planificado, 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) el acceso a tierra para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, teniendo en cuenta las metas planteadas en el Punto 1 del Acuerdo Final y en los planes de acción cuatrienales de la ANT, en el marco de sus funciones.

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 conceptos¹⁰, 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 agrarios¹¹ comprende tres elementos constitutivos del ámbito material de protección, a saber:

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.

¹⁰ 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 acápite 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.

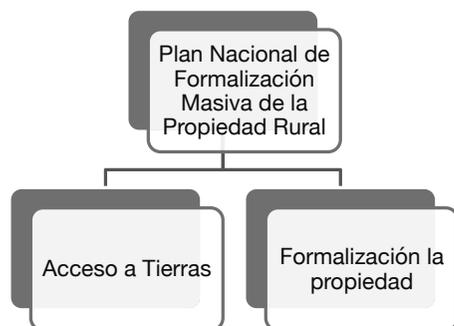
¹¹ El artículo 64 Constitución Política afirma que es “deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...] con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

15

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 ANT¹² 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 tierra¹³.

Teniendo en cuenta lo expuesto y el marco normativo de orden constitucional y legal presenta distintas aproximaciones a lo que constituye acceso y formalización de tierras y territorios, el presente PNFNPR cumple un rol de armonización, por ende, para los efectos del presente documento y en el marco de la definición propuesta, 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 de la propiedad rural 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.

Por lo anterior, se observa que el deber de acceso progresivo a la propiedad de la tierra supone, por un lado, el acceso a tierras y, por el otro, la formalización de la propiedad rural.



¹² Decreto 2363 de 2015 artículo 3. 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 esta, 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 (subrayado fuera de texto).

¹³ 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.

16

1.4 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 de los puntos 1.1.1. y 1.1.5 se hace necesario adelantar un ejercicio que determine las fuentes que alimentan cada indicador.

Meta: 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.

17

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.

Meta: 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,

18

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."

19

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:

"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."

11. **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."
12. **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."

20

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."

13. **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".

Meta: 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"
- En ese sentido, los procesos de saneamiento de la propiedad hacen referencia a la formalización de pequeña y mediana propiedad privada rural.
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

21

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.

1.5 Antecedentes del enfoque de género en el OSPR.

Existen instrumentos que desde el bloque de constitucionalidad exigen del Estado la adecuación de su ordenamiento interno, entre otros, los siguientes:

1. Convención Sobre Nacionalidad de la Mujer: fue suscrita el 26 de diciembre de 1933 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), que establece la prohibición de discriminar por razón del sexo en materia de nacionalidad.
2. Convención Interamericana sobre concesión de los Derechos Políticos a la Mujer: aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en el año 1948, establece para las partes contratantes, que el derecho al voto y a ser electo/a para un cargo nacional no deberá negarse o restringirse por razones de sexo.
3. Declaración Universal de Derechos Humanos: fue aprobada por la Asamblea General de la ONU, en Resolución 217 de 10 de diciembre 1948. Esta declaración universal, constituye el documento jurídico base, sobre el que se trabaja el tema de los derechos humanos a nivel legislativo.

22

4. Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena: fue proclamada por la Asamblea de la ONU en resolución 317 de 2 de diciembre de 1949 y entró en vigor el 28 de julio de 1951, cuya finalidad principal es la de reprimir la trata de personas y la explotación de la prostitución ajena, mediante la adopción por parte de los Estados Parte, de medidas tendientes a sancionar y erradicar estas conductas indignas de la persona humana.
5. Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer: aprobada por la Asamblea de la ONU en Resolución 640 de 20 de diciembre de 1952, que recoge en sus 3 primeros artículos, los derechos fundamentales de la mujer en la esfera política.
6. Convención sobre Nacionalidad de la Mujer Casada: aprobada por la Asamblea General de la ONU en Resolución 1040 de 29 de enero de 1957, que entró en vigor el 11 de agosto de 1958. Esta Convención establece que ni la celebración, ni la disolución del matrimonio entre nacionales y extranjeros, afectará automáticamente la nacionalidad de la mujer.
7. Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza: adoptada por la Conferencia de la UNESCO el 14 de diciembre de 1960, entró en vigor el 22 de mayo de 1962. Establece disposiciones tendientes a eliminar la discriminación en la esfera de la enseñanza por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, nacimiento, clase social, posición económica o por cualquier otra situación discriminatoria.
8. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (P.I.D.C.P.): adoptado por la Asamblea General de la ONU en resolución 2200 de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976. Su Protocolo Facultativo fue aprobado en resolución 2200A de la misma fecha y también entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

A nivel regional, el Estado ha ratificado la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra la Mujer: mejor conocida como "CONVENCIÓN DE BELEM DO PARA", que fue aprobada el 9 de junio de 1994 por la Asamblea General de Estados Americanos (OEA), en su vigésimo cuarto periodo de sesiones.

El Documento CONPES 3932 de 2018, a través del cual se presentan 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, reiteró que el enfoque de género debería ser entendido y aplicado de manera transversal en la implementación de la totalidad del Acuerdo Final. En el presente documento se entenderá la aplicación transversal del enfoque de género como "una estrategia que significa que, en el diseño e implementación de las políticas, planes y programas sectoriales y territoriales, se consideren el efecto diferenciado que tienen las acciones que se realizan y los impactos esperados sobre hombres y mujeres. La transversalización debe estar presente desde la planeación y formulación de proyectos, programas y/o políticas hasta en las formas de valoración de su efectividad en los

23

procesos de monitoreo y evaluación" (Lineamientos de la Política Pública Nacional de Equidad de Género para las Mujeres, Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, 2012).

El enfoque de género¹⁴ plantea la generación de acciones que, de forma integral, aporten a la igualdad entre hombres y mujeres, a través de las cuales, las entidades deben incorporar dicho enfoque dentro de sus políticas, planes, programas, proyectos y estrategias, entendiendo este enfoque como: "hacer visibles y explícitas las desigualdades e inequidades que se configuran en las relaciones sociales en especial aquellas que se establecen entre hombres y mujeres. De tal manera, que posibilite analizar cómo la vida y las experiencias de las mujeres se ven atravesadas por situaciones de desigualdad, dominación y violencia en los diferentes ámbitos y que estructuran las oportunidades a las que acceden (García, 2018).

En los últimos años, el concepto de enfoque de género ha iniciado un proceso de reconocimiento, aprendizaje y apreciación en las áreas rurales, resaltando la importancia de la inclusión de acciones que beneficien a las mujeres rurales del campo colombiano y que promuevan medidas afirmativas, entendidas como acciones o medidas de carácter temporal que tienen como objetivo corregir o acelerar la distribución desigual de oportunidades y beneficios en un grupo determinado (Instituto Nacional de las Mujeres, 2007). En este caso estas acciones pretenden acelerar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y formalización de la propiedad rural.

En la actualidad, el Estado, las organizaciones civiles y las organizaciones internacionales, han distinguido la importancia del reconocimiento e inclusión de las mujeres rurales y su importante labor en el campo, como un eje clave para el desarrollo rural sostenible. Sin embargo, aún existe un gran desconocimiento frente a los derechos, deberes y relación de las mujeres con la tierra, lo que dificulta su participación y atención oportuna.

Ante esta situación, las entidades competentes han generado procesos de identificación, focalización o priorización que permitan atender oportunamente y con equidad de género a la población rural, reconociendo la interseccionalidad que existe en la ruralidad, es decir, considerando "las diferentes realidades que viven las mujeres", y donde categorías como "la clase, etnia, raza, orientación sexual, discapacidad entre otras, se cruzan con la categoría de género" (DNP, 2019).

¹⁴ No obstante el concepto amplio del enfoque de género, en consideración al texto del acuerdo se presentan acciones afirmativas en concreto a la mujer rural, definida en el artículo 2 de la Ley 731 de 2002 como "loque aquella que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada"

24

Partiendo de un análisis del marco normativo nacional, se recalca que en Colombia existen diversas leyes que contemplan el enfoque de género y a la mujer rural, como la Ley 160 de 1994, que incluye en sus apartados la necesidad de garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades para participar en proyectos o programas del sector rural; la Ley 731 de 2002, que dicta pautas para favorecer a las mujeres rurales; la Ley 1413 del 2010, por la cual se reconoce y regula la economía del cuidado ejercida primordialmente por las mujeres; el artículo 9 del Decreto Ley 902 de 2017, que por primera vez, reconoce que las actividades de la economía del cuidado como hechos constitutivos de la relación jurídica con la tierra tanto para el acceso como para la formalización de la tierra; así mismo la Ley 1900 de 2018 y el Acuerdo 138 del 4 de diciembre de 2020 establecen que se reconoce la puntuación doble en cada variable para el ingreso al RESO a las pobladoras rurales que ejerzan la jefatura de hogar. Así mismo, no se puede perder de vista el CONPES 161 de 2013, centrado en los lineamientos para la equidad de género para las mujeres y la Resolución 000311 de 2019 expedida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que reglamenta los términos de pobreza y marginalidad, que definen los criterios de elegibilidad de las mujeres beneficiarias de la adjudicación de baldíos de reforma agraria.

Como avance en los procesos de equidad de género en las áreas rurales, se resalta el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", que en su capítulo Pacto de Equidad para las Mujeres, aborda a las "Mujeres rurales como agentes de transformación en el campo" en la línea G. Esta línea, tiene como objetivo garantizar la inclusión de las mujeres rurales en los procesos de ordenamiento social y productivo, la extensión agropecuaria y el emprendimiento para la generación de ingresos, que conduzcan a un desarrollo rural equitativo y sostenible. En este mismo sentido, se resalta el Pacto por la Equidad de la Mujer Rural firmado en octubre de 2019, en el cual la ANT se comprometió con la acción 1.3.1. "Diseñar un piloto para fortalecer y promover la participación de las mujeres en los procesos de acceso y formalización de tierras".

2 Diagnóstico.

2.1. Alto grado de informalidad de la propiedad rural y deficiencias en información catastral dificultan la implementación del ordenamiento social de la propiedad rural.

25

La Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) señaló que, de acuerdo con el índice de informalidad de la propiedad rural estimado por la UPRA¹⁵, 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).

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", sólo el 37,4% de los hogares rurales tiene acceso a la tierra (DANE, 2011) 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. Además, el 74% de los municipios, que cubren el 67% del área rural del país y el 63% de los predios rurales, tiene su catastro rural desactualizado.

¹⁵Para la fecha este índice utilizó 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.

Las cifras anteriormente mencionadas tienen relación con el reporte realizado por IGAC (2020)¹⁶, el cual informa que, con corte a 1 de enero de 2020, el 28.3% (32.330.673 hectáreas) del territorio 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.

Por ello, la actual política de ordenamiento social de la propiedad rural implica un giro total en la administración y gestión de tierras, debido a que el modelo de atención ya no se concentra exclusivamente en las solicitudes de interesados en los diferentes municipios del país, sino que la institucionalidad pública se orienta hacia un enfoque proactivo de oferta de servicios, que hace más eficaz la intervención de la ANT en el territorio.

Ahora bien, para poder implementar de manera masiva el ordenamiento social de la propiedad rural, se requiere en primer lugar subsanar la desactualización catastral, para, posteriormente, pasar a la formalización de las relaciones de tenencia de la tierra. Es así como la articulación entre la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y la política de catastro cobra importancia, ya que a través de la metodología de Barrido Predial Masivo (BPM), es posible lograr de manera masiva, coordinada, desconcentrada y progresiva la actualización catastral y la formalidad en la tenencia de la tierra a través de la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), los cuales se construyen de manera participativa, entre las instituciones con competencia en el tema, con el fin de que atiendan integralmente los requerimientos originados en las diversas relaciones entre las personas y la tierra.

Por otro lado, 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, lo que también presenta desafíos importantes; uno de ellos, con impactos para la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y para el PNFMPR en específico, está relacionado con la falta de información sobre el número y localización de los bienes baldíos de la nación.

En la orden quinta de la Sentencia T-488 de 2014, la Corte Constitucional ordenó elaborar el Plan Nacional de Clarificación, el MADR, con acompañamiento de la SNR, IGAC, UPRA, y la ANT, viene implementado este Plan, así como la consolidación del inventario nacional de baldíos. En la sentencia en mención, la Corte Constitucional identificó

¹⁶ Estadísticas catastrales del IGAC con corte 01 de enero del 2020.

falencias estructurales en la implementación de la política de acceso y regularización de tierras, las cuales las categorizó en dos (2) problemas principales:

1. Falta de información actualizada y completa, sobre las calidades reales de los beneficiarios, sobre la naturaleza jurídica de los bienes, e incertidumbre sobre áreas adjudicadas.
2. 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.

2.2. Intervención incipiente en materia de formalización masiva y acceso a tierras.

Con miras a avanzar en este cambio de enfoque en la política pública de tierras descrito en líneas anteriores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Resolución No. 452 de 2010, modificada por la Resolución No. 181 de 2013, creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural como un pilotaje para la validación de una aproximación distinta al territorio. Este programa fue el inicio de lo que hoy se conoce como los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y su implementación a través del barrido predial¹⁷:

"En tal virtud, el Programa impulsa y coordina acciones para apoyar a los campesinos en las gestiones que deben realizar ante los jueces para formalizar el derecho de dominio sobre predios rurales privados y el saneamiento de títulos que conllevan la falsa tradición. Igualmente, acompaña a los interesados en formalizar su propiedad en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Además del apoyo dado a la formalización, y con el fin de sostener en el tiempo la disminución de la informalidad, el Programa fomenta la cultura de formalidad de la propiedad en el conjunto nacional.

Para cumplir con este propósito, la Unidad Coordinadora del Programa diseñó una metodología de barrido predial masivo, integrado y participativo que el Ministerio adopta como la GUÍA METOLÓGICA PARA LA FORMALIZACIÓN MASIVA DE LA PROPIEDAD RURAL POR BARRIDO PREDIAL. Esta guía se aplica en las zonas declaradas por el Ministerio como Zona de Formalización Masiva (ZFM)

La Guía, se constituye en la principal herramienta orientadora y de consulta para las entidades y personas que participan directa, indirecta en la ejecución o supervisión de las distintas etapas del proceso de formalización masiva diseñado. (negritas fuera del texto)

¹⁷ <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Anexo%201%20-%20Guía%20formalización.pdf>. 2010, 2013.

Este programa recopiló alrededor de 55.677 solicitudes, formalizando entre los años 2012 al 2016, 3.241 predios y diagnosticando como inviable 4.482 solicitudes¹⁸. Aunque esta metodología priorizó las zonas con mayor índice de informalidad y en el marco de lo que normativamente era viable a la fecha, que por definición excluía la atención de baldíos y tuvo ajustes en el 2016¹⁹, dejó importantes lecciones aprendidas para la adopción de la política de ordenamiento social de la propiedad rural, en particular el enfoque de atención por oferta y barrido predial.

Una vez creada, la Agencia Nacional de Tierras asume conforme al artículo 35 del Decreto Ley 2363 de 2015²⁰ la ejecución del Programa de Formalización junto con el rezago de más de 47.954 solicitudes en distintas etapas procesales. Desde la creación de la Agencia Nacional de Tierras, se ha reportado la formalización 12.362²¹ de predios de propiedad privada, beneficiando a 12.981 familias.

Conforme a lo anterior, la ANT asumió un reto importante en cuanto a la generación de estrategias para el abordaje de estas solicitudes, teniendo en cuenta que las mismas recaen en diversas zonas del país, lo que ha conllevado a adelantar gestiones de recolección de información técnica y jurídica por parte de la entidad, encareciendo así las tareas de levantamiento predial, visitas a campo y la recolección de insumos probatorios que dieran cuenta de la relación jurídica del solicitante con el predio, por lo que se estima que los procesos contaban con sobrecostos de 204% aproximadamente. Es por esto que se busca ampliar de manera organizada la intervención, como estrategia para lograr la maximización de la formalización de la propiedad rural.

Para que las intervenciones en materia de formalización de la propiedad rural permitan promover de forma efectiva condiciones para la superación de la pobreza en las comunidades rurales más vulnerables, se requiere que las mismas estén acompañadas de la implementación de otras políticas enfocadas al mejoramiento de las condiciones de productividad rural, los ingresos y el acceso a la oferta de bienes públicos rurales. En lo que concierne a las competencias de la ANT, se tiene un rezago de solicitudes de formalización de predios destinados a la instalación o dotación de servicios públicos o a

¹⁸ Las principales razones de la inviabilidad estuvieron relacionadas principalmente con el tamaño de los predios a formalizar, pues superaban la extensión de la pequeña y mediana propiedad (artículos 3 y 4 de la Ley 1561 de 2012), sobre predios baldíos de competencia exclusiva del entonces Incoder y sobre predios que se encontraban dentro de los presupuestos establecidos por la Corte Constitucional en sentencia T 488 de 2014 y la instrucción administrativa No 13 conjunta SNR - Incoder de 13 de noviembre de 2014.

¹⁹ https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf

²⁰ "ASUNCIÓN DEL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL A CARGO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. La Agencia Nacional de Tierras asumirá, a partir del primero (1o) de enero de 2016, la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (Resolución 0452 de 2012, modificada por la 181 de 2013), actualmente a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual se adelantarán las operaciones presupuestales y contractuales necesarias.

No obstante, los contratos celebrados hasta el 31 de diciembre de 2015 por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural serán asumidos por la Agencia Nacional de Tierras a partir de la fecha de la subrogación, que se hará mediante acto administrativo. En todo caso, la Agencia Nacional de Tierras se subrogará en la totalidad de los contratos asociados, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la entrada en operación de la entidad."

²¹ El dato corresponde a la cifra reportada en plataforma Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA, con corte al 31 de enero de 2021.

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.

El subsidio ha sido un programa estatal importante para el acceso a tierras, e impulso productivo en beneficio de los pequeños productores rurales. Esta figura introduce el mecanismo de Mercado Asistido de Tierras, donde los campesinos hacen una negociación voluntaria y directa con los propietarios de los predios.

Inicialmente se asignaba un equivalente al 70% del valor del predio a favor de los beneficiarios, dejando el valor restante para ser aportado por el beneficiario; posteriormente en el 2003 se modificó para otorgar el 100% del valor del predio y se incluyeron las inversiones complementarias, convirtiéndose en un subsidio integral; en el 2008 se inició con los procesos de otorgamiento mediante convocatoria pública abierta a través de procedimiento de libre concurrencia.

Desde el año 2008 a agosto de 2015, el Gobierno Nacional había entregado más de 272 mil millones de pesos a población campesina y desplazada por la violencia, a través del SIT y el SIDRA, lo cual ha permitido que más de 9.323 familias de pequeños productores y trabajadores del sector rural accedan a la propiedad de la tierra y proyecto productivo.

Se identificó que el problema central del programa subsidio integral es la "Dificultad de acceso a las tierras con calidad productiva, conectadas a bienes y servicios para pobladores rurales". Esta dificultad de acceso a tierras se debe a:

1. 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.
2. La informalidad en la tenencia de la tierra en Colombia.
3. Falta de acceso a información oportuna, pertinente y exacta.
4. Baja disponibilidad presupuestal frente a la demanda del subsidio.

El Gobierno Nacional, a través del Decreto Ley 902 de 2017, estableció las medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras. Así mismo, estableció los requisitos para que los sujetos de ordenamiento puedan ejercer derechos sobre predios rurales a través de los programas que ejecuta la ANT. Esto incluye la creación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, a través de los artículos 29 a 34 del mencionado Decreto Ley, así como temas relacionados con identificación predial, su asignación, y, en general, los asociados a la operación de los recursos.

30

El Subsidio Integral de Acceso a Tierras 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, recientemente reglamentado mediante el Decreto 1330 del 6 de octubre de 2020, el cual está en fase de alistamiento para su puesta en marcha, pues está pendiente expedir una resolución que contenga los lineamientos y criterios para el otorgamiento del SIAT, el establecimiento de los valores comerciales de referencia de la tierra y los criterios de focalización.

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

Como se presenta en el Gráfico 1, actualmente los territorios legalizados y formalizados a comunidades étnicas abarcan el 34% del área total del territorio nacional (39,3 millones de hectáreas). De estos, el 85% corresponde a 775 resguardos indígenas y el 15% a 208 titulaciones colectivas a comunidades negras, cuya distribución geográfica se observa en el mapa. En la región amazónica se han legalizado resguardos indígenas de grandes extensiones como el "Predio Putumayo" que tiene una extensión de 5.8 millones de hectáreas, mientras que las titulaciones a comunidades negras se han focalizado principalmente en la Costa Pacífica (Chocó, Nariño y Valle del Cauca que abarcan el 82% del área titulada).

Gráfico 1. Mapa de territorios formalizados a comunidades étnicas



Fuente: ANT, Abril 2021.

31

Es importante mencionar que, con corte a 31 de enero de 2021, se tienen 1.413 solicitudes rezagadas de comunidades étnicas, distribuidas así: 1.042 de los pueblos indígenas y 371 de comunidades negras. Las solicitudes antes mencionadas fueron entregadas por el 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. Según datos de la ANT, 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. Los pueblos indígenas y consejos comunitarios continúan realizando solicitudes de legalización, cuyo trámite requiere la identificación del área solicitada, lo cual se dificulta por no contar con un catastro actualizado. Cabe mencionar que, dentro de la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET, la Dirección de Asuntos Étnicos de la ANT ha identificado 404 solicitudes que se enmarcan en estos municipios.

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.

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.

32

2.4. Brechas de género en el acceso y formalización de tierras.

Históricamente las mujeres rurales²² han accedido menos a la tierra debido a 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. El estudio "Situación de las mujeres rurales en Colombia 2010-2018", realizado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, da cuenta de las barreras a las que se enfrentan las mujeres para alcanzar la igualdad de derechos en el sector rural, indicando que, si bien las mujeres representan el 47,2% de la población rural y aportan con su trabajo tanto a las actividades agropecuarias remuneradas y no remuneradas, como a la mayoría de las labores de trabajo doméstico y de cuidado no remunerados, solo el 38,6% de ellas participan de la toma de decisiones de las Unidades de Producción Agropecuarias y tienen menor acceso a la asistencia técnica, al crédito agropecuario y a la tierra. Con lo anterior, las mujeres rurales participan menos del mercado laboral remunerado y enfrentan mayores tasas de desempleo, menores ingresos en el mercado laboral remunerado y por consiguiente mayores tasas de pobreza monetaria y multidimensional, en comparación con los hombres rurales (MADR, 2020)²³.

Desde su creación, según lo reportado en Sinergia, la ANT ha beneficiado a 61.034²⁴ familias campesinas a través de los programas de acceso y formalización de la tierra. Del total de beneficiarios, 26.832 mujeres han sido beneficiarias (de manera individual o con sus parejas), lo que representa el 43% de los beneficiarios. La ANT ha hecho grandes esfuerzos para asegurar que las mujeres tengan un acceso cada vez más importante a la tierra.

El Decreto Ley 902 de 2017 otorga una priorización para acceso a tierras y formalización a las mujeres rurales y mujeres cabeza de familia y reconoce, en su artículo 9, la economía del cuidado como un indicador que permite cuantificar las labores domésticas de las mujeres. También, el artículo 14, literal B, del mismo Decreto Ley, incluye en el sistema de calificación la variable "solicitantes mujeres campesinas" para la asignación de puntos en el Registro Único de Solicitantes de Tierras.

De esta forma, entre agosto de 2018 y marzo de 2021, se han adjudicado y formalizado en el país 23.004 predios, beneficiando a 23.486 familias con 150.869,2 hectáreas. En particular, se han beneficiado 12.517 hogares con jefatura femenina (53,3%), entre 2019 y 2020, el número de mujeres beneficiarias de los diferentes procesos de acceso y

²² "Toda aquella mujer que sin distinción de ninguna naturaleza e independientemente del lugar donde viva, su actividad productiva está relacionada directamente con lo rural, incluso si dicha actividad no es reconocida por los sistemas de información y medición del Estado o no es remunerada", artículo 2 de la Ley 731 de 2002.

²³ MADR, 2020. Situación de las mujeres rurales en Colombia 2010-2018. bit.ly/36r3wvk

²⁴ El dato corresponde a la cifra reportada en plataforma Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA, con corte al 31 de enero de 2021.

33

formalización incrementó de 3.722 mujeres (40,8% del total de personas beneficiarias) a 4.302 mujeres (62,1% del total de personas beneficiarias), es decir, un incremento del 15,5%, sin embargo, en hombres fue de 4.271 en 2016 a 5.411 para 2020, incrementando así el 26,7%. Sin embargo, hace falta mucho camino para lograr una efectiva paridad de género en el acceso a la tierra en Colombia.

3. Objetivos.

El PNFMPR tiene como objetivo general y objetivos específicos los siguientes:

3.1. Objetivo general.

Establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente y, en general, de las comunidades rurales más afectadas por la violencia y la pobreza, regularizando los derechos de propiedad y, en consecuencia, desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra.

3.2. 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 atención a solicitudes de legalización de comunidades étnicas.
4. Contribuir en la transformación de las relaciones de tenencia de la mujer rural con la tierra y en el reconocimiento de su rol en el desarrollo sostenible del campo colombiano.

34

4. Estrategias

Para asegurar el cumplimiento de los objetivos planteados, el PNFMPR determina las siguientes estrategias:

4.1. 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 en cada 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.

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.

35

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 ANT.

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 multipropósito²⁵. 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.

²⁵ 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) define 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.

36

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".

En este orden de ideas, el barrido predial, preferiblemente, pero no necesariamente en todos los casos, se hará de manera conjunta con la operación del catastro multipropósito o directamente por la ANT atendiendo los estándares definidos por la autoridad catastral. En aquellos casos en que la focalización para los POSPR se haga de manera posterior a la operación del catastro multipropósito, los resultados podrán servir de insumo para la formulación e implementación de los respectivos planes.

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 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 catastrales²⁶, que operan en municipios no focalizados para la atención por oferta.

²⁶ 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

37

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, 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 pre-clasificar 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 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.

Complementario al abordaje integral que propone la implementación de los POSPR, la recepción de información predial masiva resultado de la implementación del catastro multipropósito, adelantada por otros gestores catastrales, 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

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".

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, y entre otros anunciados a lo largo del presente plan, 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. La apropiación de los productos catastrales generados por los gestores catastrales distintos al IGAC se hará una vez validados por esta entidad.

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 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 de la ANT, se 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.

También, resulta importante destacar que en la implementación del PNFMPR, en las zonas priorizadas por el comité técnico para la focalización territorial de que trata la Resolución 130 de 2017 del MADR, que entre otros aspectos, tendrá en cuenta la alta informalidad y presencia de baldíos, se permitirá la apertura de folios de matrícula inmobiliaria a bienes baldíos, de conformidad con el Decreto 1858 de 2015, lo cual se constituye en un insumo relevante para que la ANT de manera sistemática pueda utilizar dicha información para los procesos de adjudicación de baldíos y que contribuyan con la seguridad jurídica de la tierra y el acceso progresivo a la misma por parte de los sujetos de ordenamiento.

Además, desde la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras se planea formular un estado procedimental y de trazabilidad en el que, a través de un repositorio central, se disponga la información capturada en los barridos prediales masivos y la información del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural - OSPR, cumpliendo con el Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM, por sus siglas en inglés) en formato de intercambio "XTF", una vez validada y aprobada para su posterior integración en el Repositorio de Datos Maestro - RDM.

De igual manera, como se estipula en el Sistema de Administración de Tierras - SAT, se debe trabajar en conjunto con otras entidades para definir los mecanismos de intercambio con el Sistema Nacional de Información Catastral - SINIC, asegurando que un beneficiario de ordenamiento social de la propiedad que radique un trámite sobre un predio se refleje como "trámite radicado en ANT" para que sea conocido por las instituciones involucradas.

4.2. 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 Incodec 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 el PNFMPR se incorpore a esta estrategia y 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:

4.2.1. Adjudicación de 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.

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.

4.2.2. Adjudicación de 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

42

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.

4.2.3. Implementación de 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 uso.

Aunque el crédito de acceso a tierras hace parte de otras formas de acceso integral a la tierra según el Acuerdo Final, este Plan no incorpora los recursos destinados a dicho programa como parte constitutiva de esta estrategia, teniendo en cuenta que el aporte estatal esta dado en el subsidio a la tasa de interés y no directamente al valor de la tierra que se adquiere. Por lo tanto, sin perjuicio de que, en el mediano y largo plazo, estos recursos sean incorporados como parte del cumplimiento de las metas del presente Plan, al momento de su adopción este conteo se mantendrá de manera independiente al PNFMPR.

De otro lado, y dadas las competencias en lo que a desarrollo rural productivo corresponde, la Agencia de Desarrollo Rural – ADR, será la entidad responsable de la formulación del proyecto productivo a implementarse sobre los predios objeto a formalizar o dar acceso a tierras, según corresponda, al igual que de la evaluación, acompañamiento en la implementación, seguimiento y asistencia técnica del mismo.

43

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

4.2.3.1. Subsidio Integral de Acceso a Tierras- SIAT.

Expedir el acto administrativo que contenga los lineamientos y criterios para el otorgamiento del SIAT, el establecimiento de los valores comerciales de referencia de la tierra y los criterios de focalización, con el fin de implementar el Subsidio Integral de Acceso a Tierras contemplado en el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017, recientemente reglamentado por el Decreto 1330 de 2020, a través del cual la ANT tiene la posibilidad de adquirir predios destinados a constituir una Unidad Agrícola Familiar que permita al grupo familiar mejorar sus condiciones de cara al mandato programático del artículo 64 constitucional.

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 oneroso²⁷; 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.

4.2.3.2. 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 Nación-, 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.

²⁷ 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
28 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)

44

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.

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 planeación 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. Para la asignación de los derechos de uso, se deberán surtir todas las etapas y actuaciones establecidas en el capítulo VI del Acuerdo 058 de 2018 expedido por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

En el mismo sentido, los sujetos de acceso a tierras desempeñan 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 motiva 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.

45

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 contribuye a brindar seguridad jurídica a los sujetos que ocupan dichos inmuebles y contribuyendo a mitigar los riesgos frente a posibles invasiones.

Finalmente, en el contexto de la Agenda Nacional de Tierras, 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.

4.3. Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas.

Esta estrategia se plantea teniendo en cuenta los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo y los indicadores del Plan Marco de Implementación, donde se pretende dotar de tierras a las comunidades étnicas, tal como lo indica la Ley 160 de 1994 y el Convenio 169 de 1989 de la OIT, aprobado por el Estado Colombiano a través de la Ley 21 de 1991 y la Ley 70 de 1993, mediante procesos misionales de formalización de tierras como constitución, ampliación, saneamiento y clarificación de resguardos para comunidades indígenas y de titulación colectiva para comunidades negras.

En este sentido, la ANT tiene proyectado adelantar sus intervenciones en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1071 de 2015 y las concertaciones en el marco de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas (CNTI – Decreto 1397 de 1996) y la Subcomisión de Territorialidad, Vivienda y Saneamiento Básico, Actividad Agropecuario, Ambiente y Minería de la Comisión Consultiva de Alto Nivel de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras (CCAN – Decreto 1640 de 2020), para avanzar en la atención a las solicitudes de legalización rezagadas a comunidades étnicas a través de los procesos de constitución y ampliación de resguardos, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Amazonas, Nariño, Meta, Atlántico, Putumayo y Chocó. En lo que respecta a comunidades negras, es necesario avanzar en la resolución del rezago de las solicitudes de legalizaciones, las cuales se concentran en mayor parte en los departamentos de Cauca, Cesar, Valle del Cauca y Chocó. Con estas comunidades, ante las instancias nacionales de representación mencionadas, se concertarán planes de atención, que, a partir de criterios de priorización, mejorará la respuesta y resolución de las solicitudes rezagadas.

46

participación y el acceso en igualdad de condiciones a la oferta institucional del Ordenamiento. Por consiguiente, se fortalecerán acciones que actualmente desarrolla la ANT tales como la convocatoria diferenciada para mujeres, el uso de instrumentos que permitan la recolección de datos desagregados por sexo, la generación de datos entorno a "número de posibles titulares mujeres" y la generación de jornadas comunitarias que aborden la economía del cuidado, los derechos sobre la tierra para las mujeres y el reconocimiento.

3. 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 de la ANT, la entidad ha diseñado tres 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) el lineamiento para la estrategia de Fortalecimiento de Mujeres Rurales en el marco del acceso y formalización de la tierra, guías que a partir del presente plan se implementarán.

Este plan armonizará y pondrá en marcha los instrumentos y guías antes mencionadas que permitan el cierre de brechas en materia de acceso y formalización de tierras para mujeres rurales, así como un adecuado sistema de seguimiento y evaluación que permita un mejoramiento continuo.

Finalmente, se resalta que 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 estas, 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.

5. Armonización con otros instrumentos de política pública.

En este capítulo se expone la articulación y alineación del PNFMP con los demás instrumentos de planeación del nivel nacional que tienen como fin la ejecución de la política pública de ordenamiento de la propiedad rural con el fin de garantizar seguridad jurídica a los pobladores rurales y de esta manera aportar al desarrollo rural del país.

48

Para la atención a la población Rrom – Gitano, se reglamentará el programa especial de acceso de tierras integral señalado en el artículo 17 del Decreto Ley 902 del 2017, adelantando el proceso de consulta previa correspondiente, que se encuentra en curso, con el fin de implementar una estrategia de acceso a tierras dirigida a esta población, que garantice 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".

4.4. Promoción de 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 afirmativas²⁹ 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 de la siguiente forma:

1. A partir de la Resolución 4180 del 2018, la ANT cuenta con la Unidad Coordinadora de Género y Mujer Rural, encargada de hacer seguimiento continuo a los avances, necesidades y oportunidades que tiene la entidad en dicha materia. Este espacio cuenta con representantes de todas las direcciones, subdirecciones y oficinas de la entidad, para garantizar la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso y la titulación de tierras. Si bien esta unidad existe desde 2018, a partir de la expedición del presente plan, se fortalecerá su trabajo.
2. El modelo de atención por oferta, a través del cual se ejecuta la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural –OSPR–, emplea medidas afirmativas que vinculan a las mujeres rurales a lo largo del proceso, con el fin de garantizar la

²⁹ 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).

47

En este sentido, el PNFMPR demanda el diseño de una secuencia ordenada de intervenciones del Estado, en los territorios más afectados por la violencia, que permitan armonizar los diferentes instrumentos de política pública existentes relacionados con el ordenamiento social de la propiedad así como el Catastro Multipropósito (CONPES 3958 de 2019), los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET y el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS, Plan Nacional de Clarificación de la sentencia T-488 de 2014, entre otros, que contienen acciones para brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, contribuyendo a la administración de las tierras de la Nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

5.1. Plan Nacional de Desarrollo.

Siguiendo los lineamientos establecidos en los artículos 26 y 29 de la Ley 152 de 1994, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, formuló el Plan Estratégico Sectorial, 2019 – 2022, Campo con Progreso: Transformación Productiva, Competitividad, y Desarrollo Rural, que materializará y permitirá la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, en lo que corresponde al sector Agricultura y Desarrollo Rural y que se constituyó en el marco de referencia para la formulación del PNFMP, el cual se materializará y será ejecutado a través de los Planes de Acción Anuales que implemente la ANT.

Así mismo, este PNFMPR debe ser interpretado como el pilar de la construcción de la legalidad, al tener como principal objetivo el aporte de herramientas y estrategias que permiten crear condiciones para que el acceso y la formalización en la tenencia de la tierra contribuyan al desarrollo agropecuario, en armonía con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022), expedido mediante la Ley 1955 de 2019, denominado "Pacto por Colombia Pacto por la equidad"³⁰, el cual señala entre sus pactos transversales, la construcción de paz, el emprendimiento y la descentralización.

5.2. Plan Nacional de Zonificación Ambiental.

El Plan de Zonificación Ambiental - PZA, es un instrumento de planificación y gestión territorial derivado del Acuerdo Final, de carácter indicativo, progresivo, dinámico y participativo, que contiene la zonificación ambiental indicativa del territorio y establece un marco estratégico de acción para armonizar y orientar los programas, planes y acciones para el desarrollo sostenible de las subregiones del ámbito de los PDET priorizados como de mayor conflictividad para el desarrollo sostenible del país.

³⁰ Ver Pacto por la Descentralización: Conectar territorios, gobiernos y poblaciones. Disponible en: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20\(completo\)%202018-2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PND/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20(completo)%202018-2022.pdf).

49

Como instrumento de planificación y gestión territorial, tiene tres propósitos: 1. Orientar la zonificación del territorio para armonizar su uso con la protección de las Áreas de Especial Interés Ambiental, 2. Generar acciones específicas institucionales para el control y estabilización de la frontera agrícola, identificada y delimitada por la Resolución 261 de 2018 y 3. Definir condiciones desde el ordenamiento ambiental del territorio para la puesta en marcha de iniciativas productivas que promuevan el desarrollo sostenible de las comunidades rurales.

Por lo anterior, el PFMMPR deberá articular su implementación con el conjunto de orientaciones técnicas de planificación ambiental, contenidas en la Zonificación Ambiental Indicativa y las estrategias y acciones para armonizar y orientar los programas, planes y acciones en los territorios priorizados, de tal forma que se garantice la función social y ecológica de la propiedad y el uso productivo y sostenible de la tierra, 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. Lo anterior, en concordancia con las diversas normas e instrumentos derivados del Acuerdo Final y articulada con las políticas del Gobierno Nacional contenidas en el marco de la Política "Paz con Legalidad" y las orientaciones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (2018 -2022).

5.3. Implementación del catastro multipropósito

El Gobierno Nacional expidió en el año 2019 el documento de política CONPES 3958³¹, para efectos de brindar los lineamientos necesarios para la ejecución de la política pública de catastro multipropósito urbano y rural, con el fin de contribuir con el ordenamiento territorial, los procesos masivos de formalización en la tenencia de la tierra y generar condiciones para la prestación del servicio público catastral a través del concurso de entidades del orden nacional y territorial, incluyendo esquemas asociativos.

La estrategia para la implementación de la política pública de catastro multipropósito establece la ruta que permitirá materializar un catastro con enfoque multipropósito, completo, actualizado, confiable, digital e interoperable con otros sistemas de información a 2025. Las metas determinadas en la estrategia indican pasar del 5.6% al 60% del área del país actualizada catastralmente en 2022 y del 60% al 100% del área del país actualizada en 2025.

Varios de los elementos planteados en la política se materializaron con la expedición de la Ley 1955 de 2019, a través de la cual, como fue mencionado, se incorporó en los artículos

³¹ Ver CONPES 2958 de 2019 Estrategia para la implementación de la política pública de Catastro Multipropósito <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ/C3%B3micos/3958.pdf>

50

2. Impulsar la formalización de la propiedad rural de campesinos y comunidades étnicas, así como los bienes rurales de interés público, de manera gratuita, ágil y eficiente.
3. Generar la armonización del ordenamiento territorial para establecer acuerdos sobre el uso sostenible del suelo y de los recursos naturales, promoviendo la protección de ecosistemas y cuencas hídricas.

5.5. Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito - PNIS.

Otro eje central para la implementación del PNFMPR está contemplado en el Punto 4 del Acuerdo Final "Solución al Problema de las Drogas Ilícitas", que busca una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas, poniendo a disposición de la comunidad condiciones materiales e inmateriales de bienestar en los territorios más afectados por cultivos de uso ilícito.

En este sentido, la ANT, a partir de la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, ha implementado el programa "formalizar para sustituir" con el fin de aportar a la construcción de economías lícitas en las zonas rurales del país en cumplimiento de la función social de la propiedad establecida en la carta política. El objetivo de esta estrategia es establecer el acceso a la tierra y la formalización de la propiedad privada a los sujetos de ordenamiento de la propiedad con el fin de disminuir la informalidad en la tenencia de la tierra y así reducir la vulnerabilidad territorial y evitar la proliferación de cultivos ilícitos.

En este sentido, el PNFMPR procurará la coincidencia territorial entre el Programa Formalizar para Sustituir y el PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos), buscando ampliar su ejecución a todos los territorios PDET con problemática de cultivos ilícitos.

5.6. Plan Nacional de Clarificación (T-488 de 2014).

El Plan Nacional de Clarificación, presentado a la Corte Constitucional con fundamento en la Sentencia T-488 de 2014 y sus autos de seguimiento 222 de 2016 y 040 de 2017, se relaciona con las metas establecidas en el PNFMPR en tanto estas comprenden los procesos misionales de la Agencia Nacional de Tierras, en especial los procesos de clarificación de la propiedad rural, formalización de la propiedad privada, planes de ordenamiento social de la propiedad rural, depuración y clasificación de los expedientes asociados a la titulación de baldíos y la implementación de la ruta prioritaria destinada a lograr la normalización de los bienes sobre los cuales las autoridades de registro o agrarias manifiestan la posibilidad de ser baldíos. Es decir, el cumplimiento de las órdenes complejas en materia de política pública requiere acciones transversales de varias dependencias de la entidad, por lo que estas acciones se enmarcan en las competencias

52

79 a 81 la posibilidad de que las entidades del orden nacional y las entidades territoriales gestionaran su propio catastro, a través de un proceso de habilitación como gestores catastrales, adelantado ante el IGAC. Así mismo, precisó la gestión catastral a cargo de la ANT, señalando la responsabilidad de levantar los componentes físico y jurídico del catastro, necesarios para los procesos de ordenamiento social de la propiedad.

Bajo este marco de intervención, la ANT ha venido realizando la implementación de la ruta de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural mediante la metodología de Barrido Predial Masivo en municipios focalizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que ha permitido identificar y atender solicitudes de asignación y reconocimiento de derechos en cumplimiento de las metas establecidas en el Acuerdo Final.

Así mismo y a través de los procesos de formalización y actualización catastral que adelanten los gestores del orden nacional y territorial, en los municipios o unidades de intervención, la ANT recibirá la información de la totalidad de los predios informales que requieran de atención a través de una ruta de ordenamiento, permitiéndole adelantar intervenciones masivas y más costo-efectivas en el marco de las metas en materia de acceso y formalización.

5.4. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET.

El Decreto 893 de 2017 crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET, con el fin de priorizar la implementación de la Reforma Rural Integral en los territorios más afectados por la violencia para contribuir a la transformación estructural del campo. De esta manera, se establecieron dieciséis (16) subregiones que agrupan ciento setenta (170) municipios que, de acuerdo con estudios realizados, presentaban altos niveles de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, afectación por la violencia, debilidad institucional administrativa y de capacidad de gestión, presencia de cultivos ilícitos, entre otros.

Este instrumento de planeación involucra todos los niveles de ordenamiento territorial, actores y recursos, razón por la cual debe estar articulado con los planes para la implementación de la Reforma Rural Integral y los Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR) que hacen operativos los PDET.

En este sentido el PNFMPR es complementario y busca coadyuvar con el cumplimiento del Pilar 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo, establecido en los PDET, que tiene 3 objetivos principales:

1. Promover programas que permitan el acceso a la tierra, a los campesinos y población étnica, a través del Fondo de Tierras y subsidios integrales.

51

previstas en el Decreto Ley 2363 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017. Las acciones ya se encuentran identificadas y sus actividades contabilizadas en el PNFMPR.

6. Relacionamiento entre entidades del orden nacional, territorial y sector privado.

Para lograr el efectivo cumplimiento de los objetivos del PNFMPR, se debe garantizar una adecuada coordinación y articulación institucional. La ANT requiere articularse con el IGAC y los demás gestores catastrales, la SNR, las autoridades ambientales y las entidades territoriales con el fin de lograr una adecuada sostenibilidad de las intervenciones en materia de formalización y acceso de predios rurales.

Para efectos de finalización de los procesos de formalización que fueron parte del programa adelantado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural antes de la expedición del Decreto Ley 2363 de 2015, ahora bajo la gestión institucional de la ANT, se continuará con la atención de los procesos clasificados de acuerdo con la siguiente tipología: i) procesos judiciales en curso, correspondientes al trámite de la Ley 1561 de 2012, ii) a través del Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad, aquellos trámites de formalización por vía administrativa en zonas no focalizadas, iii) aquellos procesos que fueron iniciados por el trámite de la Ley 1561 de 2012, y que, por elección del solicitante, en la actualidad se tramitan por la vía administrativa del Decreto Ley 902 de 2017, y iv) aquellos trámites relacionados con las sucesiones por mutuo acuerdo y la ratificación de ventas que se adelantan por vía notarial.

Así mismo, para promover la participación y la corresponsabilidad de las entidades territoriales, el PNFMPR atiende al llamado de las entidades que manifiestan el interés de emprender procesos de formalización de propiedad privada rural en zonas que, en principio, no fueron priorizadas ni focalizadas. Cabe aclarar que la atención a dicho llamado se da en el marco de una estrategia de coordinación y articulación territorial orientada a discutir técnicamente los aportes e instrumentos de los que se puede hacer uso para el inicio de procesos de formalización local.

El objetivo es generar acuerdos para la gestión de la formalización de inmuebles rurales ubicados en el área de influencia de proyectos implementados por la empresa privada y organizaciones internacionales. Adicionalmente, pretende establecer alianzas con organizaciones sociales campesinas, siguiendo el piloto desarrollado en el marco del plan de acción para la reparación colectiva³² de organizaciones campesinas.

³² Resolución número 0261 del 16 de marzo de 2016 mediante la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas "Aprueba el Plan de Reparación Colectiva de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos de Colombia".

53

En este sentido, la ANT establecerá diálogos con los mandatarios municipales y departamentales, con gremios, sector empresarial, organizaciones internacionales y campesinas con el ánimo de suscribir nuevos memorandos de entendimiento que permitan, desde los niveles locales, avanzar en estos procesos con el acompañamiento de la ANT, y articulación entre las entidades del Estado y el sector privado, que permita el intercambio de información completa y oportuna.

De acuerdo con lo anterior, la entidad promoverá la articulación interinstitucional con autoridades ambientales, registrales, judiciales, catastrales, y las demás que en el transcurso de la operación se identifiquen como estratégicas para cumplir con lo establecido en el presente plan y sus objetivos, de tal manera que el ordenamiento de la propiedad sea sostenible en el tiempo y cumpla con la cadena de valor sectorial y de mejoramiento de las calidades de vida de la población rural.

7. Monitoreo, seguimiento y evaluación.

Se proponen los siguientes indicadores, los cuales fueron definidos para el seguimiento al Acuerdo de Paz, así:

TABLA 8. METAS PRINCIPALES

Estrategia	Código Indicador	Nombre del Indicador	Línea Base	Metas															
				2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Meta 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.	Nuevo	Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural	19.470	592.367	750.927	65.305	117.573	545.000	880.073	581.131	932.324	1.274.006	1.638.924	1.269.271	1.353.099				10.000.000
	Nuevo	Hectáreas incorporadas al fondo de tierras.	-	165.932	377.292	382.978	267.055	300.000	300.000	300.000	250.000	250.000	200.000	120.000	86.743				3.000.000
	A.M T.1	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	-	956	3.312	28.634	72.479	169.688	262.981	336.616	356.812	381.789	412.333	464.728	509.672				3.000.000
	A.M T.2	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	19.064	592.367	750.927	65.305	117.573	540.625	866.947	548.318	850.290	1.167.362	1.500.286						7.000.000

TABLA 9. INDICADORES Y METAS

Producto(s) de los Acuerdos de Paz Asociado(s)			Meta																
Estrategia	Código Indicador	Nombre del Indicador	Línea Base	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Meta 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.	Nuevo	Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural	19.470	592.367	750.927	65.305	117.573	545.000	880.073	581.131	932.324	1.274.006	1.638.924	1.269.271	1.353.099				10.000.000
	Nuevo	Hectáreas incorporadas al fondo de tierras.	-	165.932	377.292	382.978	267.055	300.000	300.000	300.000	250.000	250.000	200.000	120.000	86.743				3.000.000
	A.MT.1	Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras	-	956	3.312	28.634	72.479	169.688	262.981	336.616	356.812	381.789	412.333	464.728	509.672				3.000.000
	A.MT.2	Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	19.064	592.367	750.927	65.305	117.573	540.625	866.947	548.318	850.290	1.167.362	1.500.286						7.000.000
	A.3	Hectáreas entregadas a través del fondo de tierras	-	956	3.312	28.634	72.479	169.688	262.981	336.616	356.812	381.789	412.333	464.728	509.672				3.000.000
	A.6	Familias beneficiarias del subsidio integral	61	150	200	122	74	76	79	81	84	86	89	92	94	97	100	103	1.528
	A.9	Hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas	19.064	592.367	750.927	65.305	117.573	540.625	866.947	548.318	850.290	1.167.362	1.500.286						7.000.000

TABLA 9. INDICADORES Y METAS

Producto(s) de los Acuerdos de Paz Asociado(s)			Meta																
Estrategia	Código Indicador	Nombre del Indicador	Línea Base	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Meta Total
(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	0%	0%	0%	1%	4%	8%	15%	18%	25%	32%	40%	47%	55%				55%
	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	0%	1%	7%	11%	15%	30%	44%	54%	63%	72%	81%	91%	100%				100%
	A.E.3	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas formalmente a los pueblos y comunidades NARP para la titulación colectiva	0%	0%	0%	0%	0%	1%	2%	2%	3%	3%	4%	4%	5%				5%
	A.E.4	Porcentaje de las solicitudes priorizadas de titulación colectiva resueltas efectivamente con cargo al Fondo de	0%	0%	4%	4%	8%	25%	45%	55%	64%	73%	91%	91%	100%				100%
		Tierras.																	
	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						
	A.E.7	Porcentaje de hectáreas del Fondo de Tierras entregadas gratuitamente a las 11 Kumpaño de Colombia	-	-	-	-	-	-	Por definir				Por definir						
	A.E.8	Porcentaje de subsidios integrales entregados al pueblo Rrom para adquisición de tierras	-	-	-	-	-	-	Por definir				Por definir						
	A.E.9	Porcentaje de resguardos indígenas constituidos, ampliados y saneados, y títulos colectivos expedidos	2%	6%	16%	20%	32%	45%	61%	71%	80%	90%	100%						100%
	A.E.10	Porcentaje de resguardos indígenas de origen colonial y/o republicanos clarificados y/o reestructurados.	0%	-	-	-	-	-	20%	40%	60%	80%	100%						100%
	A.E.11	Porcentaje de territorios indígenas ancestrales y/o tradicionales con medidas de protección para su delimitación o demarcación	0%	-	-	-	-	-	20%	40%	60%	80%	100%						100%
	A.E.13	Porcentaje de hectáreas solicitadas a 2017 que han sido formalizadas	-	54%	78%	81%	87%	88%	89%	92%	94%	97%	100%						100%
	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	6						19
(4) Atención con enfoque de género	A.G.1	Hectáreas entregadas a mujeres rurales a través del Fondo de Tierras	-	500	700	700	1.000	9.100	9.500	9.785	10.079	10.381	10.692	11.013	11.343				84.793
	A.G.3	Mujeres beneficiarias del subsidio integral	31	63	156	51	31	32	33	34	35	36	37	38	39	41	42	43	711
	A.G.4	Hectáreas formalizadas para mujeres rurales	5.468	112.000	211.000	12.857	18.021	27.219	35.235	36.292	37.381	38.502	39.657						568.165

8. Presupuesto indicativo y fuentes de financiamiento

El presupuesto para la ejecución del PNFMPR, se estima de manera indicativa en \$5,83 billones. En línea con lo establecido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, estos recursos financiarían la implementación de los procesos de ordenamiento social 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.

Con estos recursos se alcanzarían los siguientes resultados:

- Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural.
- Tres millones de hectáreas incorporadas al fondo de tierras.
- Tres millones de hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras
- Siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.

La Tabla 10. Presenta el presupuesto indicativo para cada las estrategias definidas, así:

TABLA 10. PRESUPUESTO INDICATIVO PROYECTADO HASTA EL AÑO 2031 – CIFRAS EN MILLONES DE PESOS

Producto(s) de los Acuerdos de Paz Asociado(s)	Valor																
	Estrategia	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	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 / (4) Atención con enfoque de género		\$ 211.505	\$ 138.689	\$ 178.529	\$ 99.231	\$ 131.256	\$ 172.173	\$ 110.170	\$ 194.751	\$ 282.040	\$ 380.097	\$ 298.019	\$ 328.795	\$ 54	\$ 58	\$ 60	\$ 2.525.427
(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		\$ 49.324	\$ 40.529	\$ 37.025	\$ 55.539	\$ 92.450	\$ 228.230	\$ 146.039	\$ 258.158	\$ 373.867	\$ 503.850	\$ 395.049	\$ 435.844	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 2.615.905
Costos administrativos		\$ 9.474	\$ 41.649	\$ 33.724	\$ 43.671	\$ 44.725	\$ 46.067	\$ 47.449	\$ 48.873	\$ 50.339	\$ 51.849	\$ 53.404	\$ 55.006	\$ 56.657	\$ 58.356	\$ 60.107	\$ 701.350
Total		\$ 270.303	\$ 220.867	\$ 249.278	\$ 198.441	\$ 268.431	\$ 446.470	\$ 303.658	\$ 501.782	\$ 706.246	\$ 935.796	\$ 746.472	\$ 819.645	\$ 56.711	\$ 58.414	\$ 60.167	\$ 5.842.682

Fuente: Agencia Nacional de Tierras (2021)

En el documento anexo 1, que es parte integral del presente Plan, se presenta el presupuesto proyectado por la entidad para las vigencias 2017 a 2031, desagregado por estrategia y que corresponde a las inversiones directas para el apalancamiento de las metas incluidas en el Punto 1 del Acuerdo Final.

8.1 Supuestos base para en la elaboración de los flujos de recursos.

La distribución de recursos nace del costo promedio por hectárea que para la vigencia 2021 se estima en \$492.533,82. Durante las vigencia 2022 el costo por hectárea se incrementó en un 3% tomando como base el supuesto macroeconómico de la inflación mencionada en el Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2020, página 297, cuadro principales supuestos macroeconómicos, Tabla 47 (http://www.urf.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeld=/ConexionContent/WCC_CLUST_ER-135563). En los años siguientes el costo por hectárea tiene un incremento igual al 3% con respecto al año anterior.

TABLA 11. COSTO PROMEDIO POR HECTÁREA PARA CADA VIGENCIA – CIFRAS EN PESOS.

Vigencia*	Costo/hectárea	Variación costo por hectárea
2021	\$492.533,82	-
2022	\$507.310,00	3%
2023	\$522.529,00	3%
2024	\$538.205,00	3%
2025	\$554.351,00	3%
2026	\$570.982,00	3%
2027	\$588.111,00	3%
2028	\$605.754,00	3%

Fuente: Agencia Nacional de Tierras (2021)

Debido a optimización en tiempos y costos, además de la implementación de las estrategias presentadas en el presente Plan, la ANT tendrá resultados en términos de "producto final" a partir de 2021, lo cual se espera que se traduzca en una estabilización en el costo promedio por hectárea, de acuerdo a los supuestos presentados en la Tabla 11.

El costo total por anualidad se calculó tomando como base el costo promedio por hectárea multiplicado por la meta anual establecida para el indicador "Diez millones de hectáreas regularizadas de propiedad rural", que es el indicador a través del cual se recogen todas las estrategias a implementar a través del Plan.

Es importante mencionar que, a partir de 2021, según el modelo de supuestos presentado, cuando se estabiliza el costo por hectárea, la variación en los costos tiene la misma tendencia que la variación de la meta.

1. En promedio, el 39% del total de los recursos van orientados a la atención a la población campesina, y el 52% para la atención a grupos étnicos.

Los costos administrativos indicativos equivalen, en promedio, al 9%, calculado sobre el total del presupuesto del PNFMPR. Estos recursos se destinan a la implementación del Sistema de Información de Tierras Rurales, a la gestión integral del Fondo documental, al mejoramiento de la capacidad de gestión administrativa y a la adecuación y mantenimiento de la infraestructura física de la ANT, todos temas fundamentales para alcanzar las metas propuestas.

2. La proyección no tuvo en cuenta la cofinanciación con entes territoriales, es decir, que se indican solo recursos del Presupuesto General de la Nación – PGN.
3. Los recursos son planeados de manera indicativa y pueden cambiar como consecuencia de decisiones en materia de congelamiento de recursos.
4. De igual manera, el cumplimiento de las metas dependerá de la disponibilidad presupuestal con que cuente el sector de acuerdo al MGMP y a los recursos adicionales que se le asignen. De este modo, se incluye como supuesto que no existen ejercicios presupuestales de recorte o de congelamiento de recursos en el PGN por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los años presentados en los flujos y que es posible contar con el esfuerzo fiscal adicional necesario para alcanzar las metas propuestas.
5. Si la asignación de recursos depende exclusivamente de las condiciones macroeconómicas reflejadas en el ejercicio realizado anualmente por Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Marco de Gasto de Mediano Plazo - MGMP y en el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, se estima en \$3,26 billones. Con estos recursos se alcanzaría un cumplimiento de metas de aproximadamente el 56% de lo propuesto, así:

- Cinco millones seiscientos ochenta mil novecientos tres (5.680.903) hectáreas regularizadas de propiedad rural.
- Un millón setecientos treinta y nueve mil setecientos treinta (1.739.730) hectáreas incorporadas al fondo de tierras.
- Un millón seiscientos noventa y un mil dos (1.691.002) hectáreas entregadas a través del Fondo de Tierras
- Cuatro millones dos mil seiscientos setenta y dos (4.002.672) hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural, formalizadas.

La Tabla 12. Presenta el presupuesto indicativo para cada las estrategias ajustado al MGMP, así:

TABLA 12. PRESUPUESTO INDICATIVO PROYECTADO HASTA EL AÑO 2031 AJUSTADO A MGMP – CIFRAS EN MILLONES DE PESOS.

Estrategia	Valor															Total
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	
(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.	\$211.505	\$138.689	\$178.529	\$99.231	\$131.256	\$123.353	\$127.054	\$130.866	\$134.792	\$138.835	\$143.000	\$147.290	\$54	\$58	\$60	\$1.704.572
(3) Mejora en la atención de solicitudes de comunidades étnicas	\$49.324	\$40.529	\$37.025	\$55.539	\$92.450	\$77.730	\$80.062	\$82.464	\$84.938	\$87.486	\$90.111	\$92.814	\$-	\$-	\$-	\$870.474
(4) Atención con enfoque de género	* Los recursos necesarios para dar cumplimiento a esta estrategia están incluidos en cada vigencia de las estrategias (1) y (2).															
Gastos transversales (operación)	\$9.474	\$41.649	\$33.724	\$43.671	\$44.725	\$44.726	\$46.068	\$47.450	\$48.873	\$50.340	\$51.850	\$53.405	\$55.007	\$56.658	\$58.357	\$685.977
Total	\$270.303	\$220.867	\$249.278	\$198.441	\$268.431	\$245.809	\$253.184	\$260.780	\$268.603	\$276.661	\$284.961	\$293.509	\$55.061	\$56.716	\$58.417	\$3.261.023

Fuente: Agencia Nacional de Tierras (2021)

El presupuesto requerido para la ejecución del PNFMPR supera la proyección respecto al Marco de Gasto de Mediano Plazo, por consiguiente, la financiación del Plan 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, actualmente la Agencia Nacional de Tierras se encuentra adelantando la ejecución de recursos 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, se adelantan 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.

9. Bibliografía

Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera, 2016.

ANT. (2016). Plan Estratégico Institucional: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural para una Paz Estable y Duradera. Bogotá: ANT.

ANT. (2017). EL DECRETO 902 DE 2017: UNA APUESTA INSTITUCIONAL PARA CONSOLIDAR LA PAZ. Bogotá: ANT.

Bernal, R., & Peña, X. (2011). Guía práctica para la evaluación de impacto. Bogotá: Universidad de los Andes.

CONPES. (2016). CONPES 3859. Política para la adopción de un catastro multipropósito rural-urbano. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Consejería para la Seguridad Nacional. (2019). Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad. Bogotá: Presidencia de la República.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). Bases del Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia Pacto por la Equidad (2018-2022). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Duncan, G., & Velasco, J. (2013). Revolucionarios pasados por coca: legado comunista y narcotráfico en las FARC. Bogotá: Razón Pública.

DNP (2019). Algunos conceptos acerca de la equidad de género de género para las mujeres. Kit de planeación territorial. Subdirección de Género. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Conceptos%20de%20g%C3%A9nero.pdf?>

Garzón, J., & Riveros, C. (2018). Acceso a la tierra y sustitución de cultivos ilícitos. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz.

García, Liza (2018) Orientaciones para la construcción de Políticas Públicas para la igualdad de oportunidades para las mujeres en entidades territoriales. International Republic Institute y Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer. <http://www.equidadmujer.gov.co/ejes/Documents/orientaciones-contruccion-politica-publica-mujeres.pdf>

Ingeniería Jurídica. (2012). Ingeniería Jurídica. Bases para la identificación de insumos, productos y resultados en una política pública. Bogotá: Fundación Ingeniería Jurídica.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2014). Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Bogotá: MADR.

Misión para la Transformación del Campo. (2015). El Campo Colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Parada Hernández, M. M. (2018). Entre el avance y las barreras. Enfoques de igualdad de género en la política pública de mujeres rurales en Colombia. Estudios Socio-Jurídicos, 20(2), 103-128. <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/sociojuridicos/a.6612>

Neva, N. J. (2014). Bases conceptuales. Procesos de Regularización de la Propiedad Rural y Acceso a Tierras. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

(C. F.)