



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

APORTES TÉCNICOS AL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL (OSPR)  
CONVENIO DE COOPERACIÓN TÉCNICA FAO-ANT  
UTF/COL/077/COL

COORDINADORA DEL CONVENIO:

Alejandra Vega Rodríguez

Especialista en Tenencia de Tierras y DVGT FAO Colombia

ELABORADO POR:

Martha Correa Casas

Consultora equipo Tenencia de Tierras y DVGT - FAO

BOGOTÁ D.C.

AGOSTO de 2019



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANT: AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS

BP: BARRIDO PREDIAL

CM: CATASTRO MULTIPROPÓSITO

DJP: DIAGNÓSTICO TECNICO JURÍDICO PRELIMINAR

DPAP: DOCUMENTO PRELIMINAR DE ANÁLISIS PREDIAL

DVGT: DIRECTRICES VOLUNTARIAS DE GOBERNANZA DE LA TIERRA, LA PESCA Y LOS BOSQUES

EMO: EQUIPO MUNICIPAL OVEJAS

FAO: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

GC: GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

INCODER: INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL

MAPRE: MATRIZ DE ANÁLISIS PREDIAL

OSPR: ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

POSPR: PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

POT: PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

SIT: SISTEMA DE INFORMACIÓN DE TIERRAS

SPO: SUBDIRECCIÓN DE PLANEACIÓN OPERATIVA

STyT. SEMILLEROS DE LA TIERRA Y EL TERRITORIO

S&M: SEGUIMIENTO Y MONITOREO



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## Contenido

SIGLAS Y ABREVIATURAS .....	2
Contenido .....	3
Presentación .....	4
1. CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA FAO-ANT .....	5
1.1 El ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) y las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVG)T) .....	7
1.2 Cooperación técnica de la FAO al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: UTF/COL/077/COL9 .....	7
2. APORTES TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS A LA POLÍTICA PÚBLICA .....	12
2.1 Recomendaciones enfoques diferenciales: género y etario .....	13
2.2 Instrumentos y propuestas metodológicas .....	15
2.2.1 Matriz de Análisis Predial –MAPRE. ....	15
2.2.2 Instrumento de validación y análisis de tipologías .....	17
2.2.3 Seguimiento y monitoreo a la formulación de los POSPR.....	18
2.2.4 Propuesta de notificación masiva .....	20
2.3 Aportes técnicos a lineamientos y guías para la implementación de la política pública .....	21
2.3.1 Lineamiento técnico conceptual para el diligenciamiento de Matriz de Análisis Predial – MAPRE .....	21
2.3.2 Guía “Gestión del conocimiento, lecciones aprendidas, buenas prácticas y sistematización de experiencias para la atención por oferta” .....	22
2.3.3 Guía Análisis e incorporación de la reglamentación del suelo de los POT en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).....	23
2.3.4 Lineamiento de Restricciones y condicionantes .....	23
2.3.5 Contribución a la construcción de orientaciones para la Redacción Técnica de Linderos... ..	25
2.3.6 Lineamiento de exactitud posicional de los levantamientos planimétricos para procesos adelantados en el marco del barrido predial masivo .....	26
2.3.7 Recomendaciones para el aseguramiento de la calidad posicional absoluta.....	27
2.4 Gestión del conocimiento: Construyendo referentes desde el pilotaje de OSPR .....	27
3. APOYO TÉCNICO A LA OPERACIÓN DEL OSPR.....	30
3.1 Presencia institucional: cogestores y Equipo Municipal de Ovejas .....	30
3.1.1 Cogestores .....	30
3.1.2 Equipo municipal de Ovejas (EMO).....	30
3.2 Apoyo en la ruta de formulación e implementación del POSPR del municipio de Ovejas.....	33
3.2.1 Formulación POSPR Ovejas.....	35
3.2.2 Implementación POSPR Ovejas .....	36
4. COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR .....	39
5. Consideraciones finales .....	43
6. Bibliografía .....	46



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## Presentación

Este documento corresponde al resultado de un ejercicio de consolidación y sistematización de los aportes generados en la cooperación técnica en el marco del convenio UTF/COL/077/COL entre la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) cuyo fin es fortalecer las capacidades de dicha agencia como la institucionalidad a cargo de la nueva política de tierras. Particularmente centra la atención en los aportes técnicos generados en el desarrollo del producto 1 en función de las contribuciones metodológicas y operativas para el fortalecimiento de procesos asociados al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR) en vínculo directo con el avance del piloto de barrido predial en el municipio de Ovejas-Sucre.

En el primer acápite el documento presenta el contexto de la cooperación técnica establecida, resaltando la relación entre el OSPR y las Directrices Voluntarias sobre la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT), así como expone la dinámica general del convenio. En segundo lugar, se realiza la presentación de los aportes técnicos y metodológicos identificados en función de: i) recomendaciones en relación con enfoques diferenciales, ii) instrumentos y propuestas metodológicas, iii) aportes técnicos a lineamientos y guías para la implementación de la política pública y iv) construcción de aprendizajes en el marco de la gestión del conocimiento.

En tercer lugar, se presentan contribuciones a la operación institucional en el apoyo al fortalecimiento de la ANT y de su acción en la implementación de la política pública, con especial énfasis en los procesos apoyados en el piloto del municipio de Ovejas a través de los diferentes equipos vinculados. En cuarto lugar, se relacionan las experiencias y lecciones aprendidas intercambiadas en el marco de la Cooperación Sur-Sur (CSS) y Cooperación Triangular (CT). Al cierre del documento se exponen algunas consideraciones finales.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 1. CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA FAO-ANT

Desde 1977 la representación de la FAO en Colombia se ha enfocado en establecer procesos de cooperación técnica con el gobierno con el fin de aportar al mejoramiento de la alimentación y la agricultura en el país, apoyando el diseño de políticas públicas, la construcción y fortalecimiento de capacidades, la respuesta a emergencias agrícolas, el apoyo a la inversión rural, entre otros (FAO, 2016). Para ello se ha enfocado en la consolidación de diálogos permanentes con el Estado, trabajando de manera articulada con las instituciones y entidades como contrapartes nacionales en vínculo con otras agencias del Sistema de Naciones Unidas, la cooperación internacional y el sector privado.

Dentro de los focos de atención de la FAO se encuentra la situación de desigualdad en la tenencia de la tierra en Colombia dada su relevancia para la alimentación y la agricultura. De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario del año 2014, el 75% de los predios del país tienen menos de 5 hectáreas y ocupan menos del 2,1% del área censada<sup>1</sup>; mientras tanto el 0,4% de los predios tienen 500 hectáreas o más y ocupan el 76,6% del área de referencia (Vega, y otros, 2017). Ello configura y se relaciona estrechamente con, un escenario de falta de acceso e inseguridad sobre la tenencia de la tierra de gran parte de los habitantes de la ruralidad.

Se estima que en Colombia el 62,6% de los hogares rurales no tienen acceso a la tierra y del restante 37,4%, la mayoría tienen una condición de informalidad sobre la tenencia (22,1% del total de hogares rurales o 59% de los hogares que cuentan con acceso a la tierra) (DNP, 2019). Así, como se evidencia en la siguiente figura sólo el 15,3% de los hogares rurales tienen seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra (DNP, 2019), lo que no implica que todos ellos tengan cantidades suficientes para alcanzar un nivel de producción sostenible y de vida adecuado (DNP, 2015).

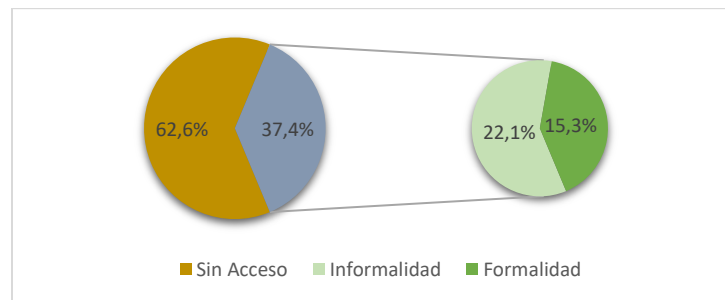


Figura 1 Situación de acceso y formalidad en la tenencia de la tierra por parte de hogares rurales en Colombia (Elaboración propia a partir de DNP, 2019).

Teniendo en cuenta que el “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda” (C-644,2012 citado por Vega y otros, 2017), desde el gobierno se ha planteado fundamental la confluencia institucional para el abordaje de la regularización de la propiedad a través de metodologías, marcos normativos y políticas que movilicen acciones encaminadas a la garantía del derecho a la tenencia de la tierra.

<sup>1</sup> El censo cubrió un área de 113 millones de hectáreas que corresponden al 98,9% de las unidades con cobertura censal (Vega, y otros, 2017).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

Al respecto la Agencia Nacional de Tierras (ANT) como institución a cargo de la política de tierras en el país, tiene el desafío de consolidar y mantener el ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) con el fin de aportar a la mejora de las condiciones de vida de la población. Dada las necesidades de avanzar en este proceso, a finales del año 2016 se firmó el Convenio de Cooperación técnica UTF/COL/077/COL entre la FAO y la ANT con el fin de “Fortalecer las capacidades de la Agencia Nacional de Tierras, como la institucionalidad a cargo de la nueva política de tierras”.

Con base en el conocimiento y experticia de la FAO en el área tierras y en la construcción de capacidades, en el marco del producto 1 de este convenio se planteó el fortalecimiento de las apuestas institucionales encaminadas al OSPR a partir del acompañamiento técnico a procesos de formulación y desarrollo metodológico y operativo en el nivel central y en los territorios priorizados, en estrecho vínculo con el avance de pilotos de barrido predial con fines de Catastro Multipropósito. Todo ello dada la relevancia de avanzar en el acceso y la seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra por parte de los habitantes rurales desde los planteamientos orientadores formulados en las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 1.1 El ordenamiento social de la propiedad rural (OSPR) y las directrices voluntarias para la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT)

El OSPR como proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de tierras rurales y administrar las tierras de la nación, busca aportar a la reducción de los conflictos históricos sobre la tenencia y uso de la tierra a través de acciones encaminadas a mejorar condiciones como la falta de acceso a la tierra y la inseguridad jurídica sobre la propiedad. De allí la relevancia del marco normativo desarrollado a través de instrumentos como el Decreto 902/17<sup>2</sup> y la Resolución 740/17<sup>3</sup>, así como de las labores emprendidas por la institucionalidad para su implementación, lo cual responde a diversos desafíos que tiene el Estado en torno a la gobernanza de la tenencia de la tierra.

El OSPR tiene así un fuerte vínculo con las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques” (DVGT) al compartir desafíos y objetivos en torno a la tenencia de la tierra, los cuales se direccionan a aportar a la calidad de vida de la población rural con especial interés en las personas más vulnerables e históricamente marginadas. Teniendo en cuenta que las DVGT constituyen una serie de recomendaciones y orientaciones de referencia que buscan que los gobiernos mejoren sus sistemas de gobernanza en línea con el cumplimiento de declaraciones, convenciones y pactos sobre derechos de tenencia y derechos humanos, el OSPR puede entenderse como una herramienta que contribuye a la implementación de las directrices en el contexto colombiano.

De esta manera se establece una relación en doble vía entre las directrices y el OSPR. Así, i) las DVGT constituyen referentes para la implementación y ajuste de la política de OSPR a la vez que ii) el OSPR se configura como una herramienta que posibilita la aplicación de las directrices para una gobernanza responsable de la tenencia en el contexto nacional al establecer marcos de acción para la regularización de la propiedad de las tierras rurales.

Dentro de los ejes comunes entre las directrices y el OSPR resaltan: a) el fomento del acceso a la tierra, b) el reconocimiento de los titulares legítimos de la tierra y, c) el desarrollo de acciones para facilitar el goce de los derechos legítimos de la tenencia.

- a) Fomento del acceso a la tierra: las DVGT plantean el fortalecimiento de acciones para garantizar el acceso a la tierra, la pesca y los bosques por parte de los pobladores. Proponen un abordaje integral desde la equidad y la justicia para el reconocimiento de derechos sobre la tierra, con base en la comprensión de la diferencia y la adopción de medidas positivas. En línea con ello, el OSPR aboga por el acceso a la tierra como factor productivo involucrando el desarrollo de acciones para garantizar la titulación a aquellos habitantes rurales sin tierra o con tierra insuficiente.
- b) Reconocimiento de los titulares legítimos de la tierra: las directrices hacen un llamado al desarrollo de medidas para identificar, registrar y proteger a los titulares legítimos de derechos de tenencia. Al respecto, desde la política de OSPR se plantea el desarrollo de herramientas para la identificación y registro de sujetos de ordenamiento, así como el avance de procesos para el acceso progresivo y la

<sup>2</sup> “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”.

<sup>3</sup> “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”.



formalización como mecanismos para regular y proteger los derechos sobre la pequeña y mediana propiedad rural.

- c) Desarrollo de acciones para facilitar el goce de los derechos legítimos de la tenencia: en el marco de las DVG T y del OSPR se plantea la planeación y ejecución de procesos para el acceso y la formalización de la propiedad, así como el desarrollo de medios para dar solución oportuna y eficaz a controversias sobre los derechos de tenencia. Para ello las directrices plantean el necesario acceso a servicios por parte de todos, siendo clave la implementación de estrategias como la atención por oferta impulsada desde la política de OSPR.

La implementación de las directrices y el avance en el proceso de OSPR constituye un derrotero para la cooperación técnica de la FAO en materia de políticas públicas de tierras con la ANT, teniendo en cuenta que los medios de vida de las poblaciones rurales se basan en gran medida en el control y acceso seguro y equitativo a la tierra y otros recursos naturales (FAO, 2012). Frente a ello es clave tener en cuenta los principios rectores de la gobernanza responsable de la tenencia que establecen como fundamento las DVG T.

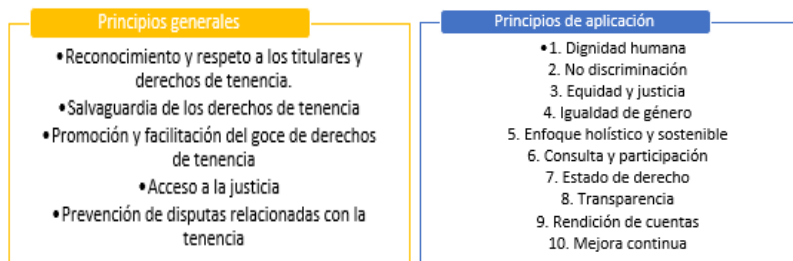


Figura 2 Principios rectores de la Gobernanza responsable de la tenencia.

Partiendo de lo anterior en este ejercicio de consolidación y análisis de aportes se establecen como referentes los principios generales (3A) y de aplicación (3B) de las DVG T, que son la base para sus demás orientaciones, en articulación con los planteamientos del gobierno nacional frente al OSPR. A ello se suman los “Marcos de políticas, jurídicos y organizativos relacionados con la tenencia” y Administración de la tenencia (5).





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 1.2 Cooperación técnica de la FAO al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: UTF/COL/077/COL

Bajo la figura de cooperación técnica, la FAO ha buscado aportar al fortalecimiento de la ANT. A través del desarrollo del Convenio UTF/COL/077/COL se ha trabajado en la consolidación y acompañamiento técnico a la política pública de OSPR teniendo en cuenta entre otros, los desafíos de articulación de los procesos de regularización de la propiedad con la adopción e implementación del Catastro multipropósito (Conpes 3859/16).

En este marco se desarrolla acompañamiento técnico al nivel central de la ANT en la planeación y operación del OSPR, con foco en la generación de propuestas conceptuales y metodológicas para el mejoramiento de procesos y procedimientos asociados. Esto en función de los instrumentos jurídicos vigentes, lo que ha involucrado el apoyo a la adopción de medidas ante la entrada en vigencia de nuevos instrumentos jurídicos como el Decreto Ley 902/17 y la Resolución 740/17, en los cuales se configuran los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) como los instrumentos para operativizar la política pública en el marco de la atención por oferta<sup>4</sup>.

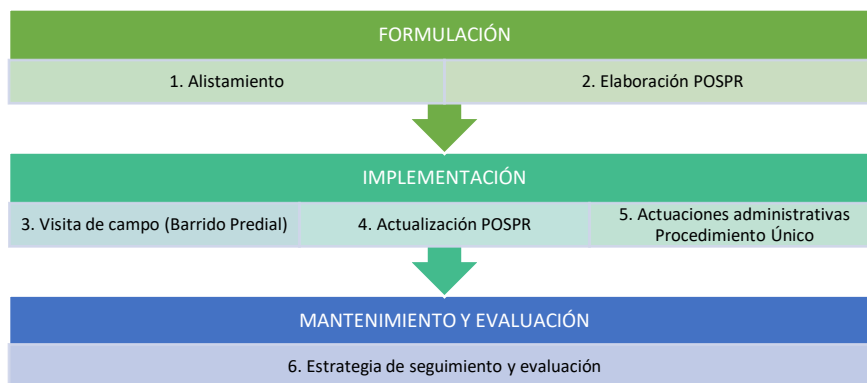


Figura 3 Esquema básico de la ruta metodológica de los POSPR

A ello se suma el apoyo técnico a territorios priorizados dentro de los que destacan los cuatro escenarios definidos para el desarrollo de los ejercicios piloto<sup>5</sup> conocidos como: Municipio de Ovejas (Sucre), Municipios Mojana, Municipios Banco Mundial y Municipios Antioquia. Particularmente se hace relevante la presencia acordada para el municipio de Ovejas el cual hoy en día constituye el territorio que representa el mayor avance en el proceso de implementación de su Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR).

4 Los POSPR median la atención institucional por oferta en la búsqueda del acceso y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de la población, así como el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

5 i) Municipio Ovejas (Sucre); ii) Municipios Mojana (Antioquia: Nechí y Achí; Bolívar: Magangué y San Jacinto del Cauca; Córdoba: Ayapel, Caimito y Guaranda; Sucre: Majagual, San Benito Abad, San Marcos y Sucre); iii) Municipios Banco Mundial (Antioquia: San Carlos; Cundinamarca: Topaipí; Guajira: Dibulla; Santander: Lebrija; Meta: Puerto Gaitán; Magdalena: Santa Marta; Putumayo: Puerto Leguízamo) y iv) Municipios Antioquia (Cáceres, Ituango, Tarazá y Valdivia).



La siguiente línea de tiempo ilustra de manera general el desarrollo del producto.

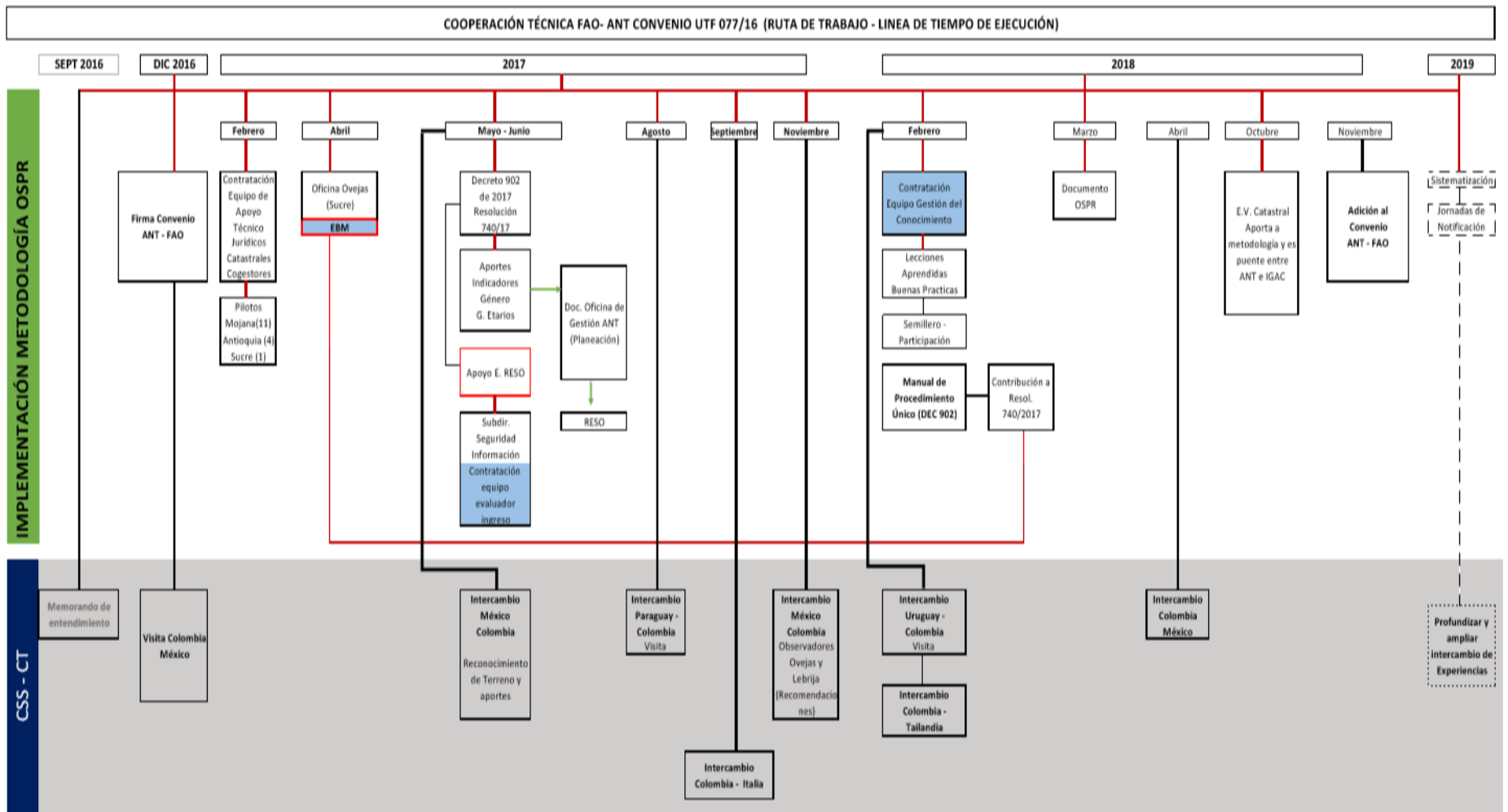


Figura 6 Línea de tiempo UTF/COL/077/COL (Elaboración Equipo Tenencia FAO)

## 2. APORTES TÉCNICOS Y METODOLÓGICOS A LA POLÍTICA PÚBLICA

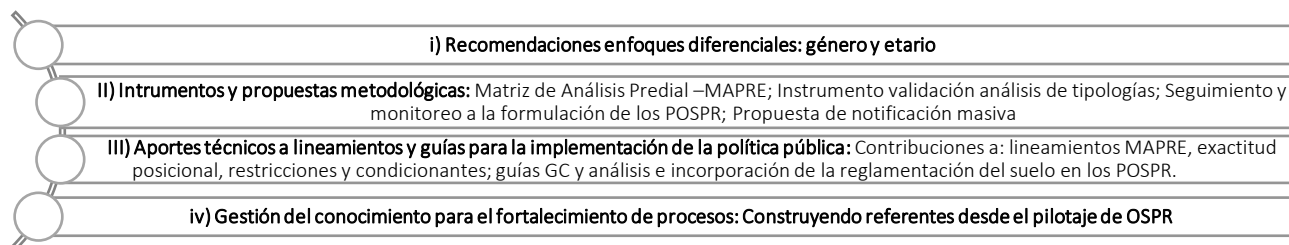
En su papel de cooperante técnico con el gobierno colombiano, la FAO ha hecho énfasis en la necesidad de realizar contribuciones conceptuales y metodológicas al OSPR, dada la relevancia que tiene esto para el fortalecimiento institucional y de procesos en el escenario de aprendizaje y ajuste configurado por la nueva apuesta normativa. En este sentido, en los procesos de construcción articulada con la ANT, el desarrollo de propuestas y alternativas frente al componente metodológico se ha consolidado como eje estructural del proceso de cooperación técnica dados los retos que configura el abordaje de la atención por oferta con miras a aportar de manera significativa a la garantía de los derechos de los pobladores rurales.



Figura 7 Algunos retos de la atención por oferta en el proceso de OSPR.

En el marco del convenio UTF/COL/077/COL se han realizado aportes técnicos y metodológicos a la política pública de OSPR con el diseño, validación y ajuste de procedimientos e instrumentos vinculados con la formulación e implementación de POSPR. Ello con un claro interés en la dinamización y operativización de la fase de Barrido Predial y sus desafíos para la materialización de la política de OSPR. A ello se suma la contribución al desarrollo y ajuste de instrumentos normativos (liderados por la ANT) que establecen el marco de acción institucional para el ordenamiento social de la propiedad rural en Colombia<sup>7</sup>.

Los principales aportes técnicos y metodológicos por parte de los equipos a la política pública de OSPR corresponden a: Recomendaciones asociadas a enfoques diferenciales: género y etario; Instrumentos y propuestas metodológicas; Aportes técnicos a lineamientos y guías para la implementación de la política pública y Gestión del conocimiento para el fortalecimiento de procesos. La siguiente figura busca guiar la lectura posterior a partir de la comprensión de la estructura de presentación de los aportes.



<sup>7</sup> Aportes construcción Resolución derogatoria de las resoluciones 740 de 2017, 108 de 2018, 3234 de 2018 y 4477 de 2019.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 2.1 Recomendaciones enfoques diferenciales: género y etario

Los principios de aplicación de las DVGT destacan la dignidad humana, la no discriminación, la equidad y la justicia y la igualdad de género<sup>8</sup>. En este marco y con atención en el Enfoque Diferencial y el Enfoque de Género como principios orientadores de los POSPR<sup>9</sup>, desde el convenio se planteó el potencial de generar aportes técnicos a la conceptualización y generación de insumos para su abordaje en territorio.

Lo anterior considerando que la FAO desde su papel en el acompañamiento de la aplicación de las DVGT, respalda el desarrollo de apuestas para la integración de enfoques diferenciales en la implementación de la política pública de tierras. Así, a través de dichas apuestas (conceptuales y metodológicas) se busca aportar al cumplimiento de los principios de aplicación esenciales para la gobernanza responsable de la tenencia (3B), en los cuales tienen un papel central las poblaciones históricamente excluidas en el ejercicio del acceso a los derechos patrimoniales sobre la tierra.

A través de la cooperación técnica se aportó con el planteamiento de recomendaciones para la inclusión del enfoque de género y el enfoque etario en la ruta metodológica de los POSPR entre cuyos fines, y en línea con las DVGT, se buscó aportar al fomento de “derechos equitativos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques para todos, mujeres y hombres, jóvenes y personas vulnerables y tradicionalmente marginadas, dentro del contexto nacional”<sup>10</sup>.

Ello se materializó en documentos de aportes técnicos entre los que se incluyen: 1. “Recomendaciones para integrar el enfoque de género en la ruta metodológica de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural” (FAO, 2017) y 2. “Enfoque diferencial por ciclo vital recomendaciones para la incorporación en el ordenamiento social de la propiedad rural” (FAO, 2017) .

A continuación, se resumen algunos de sus planteamientos como una invitación a retomar los mismos en tanto presentan relevantes recomendaciones direccionadas a fortalecer el accionar de la ANT en la implementación de la política pública.

Se parte de la relevancia de generar y fortalecer ajustes institucionales que garanticen el trabajo transversal y articulado de profesionales sociales, jurídicos y catastrales en la inclusión de los enfoques diferenciales en la formulación e implementación de los POSPR. Ello incluye un llamado al desarrollo de espacios de reflexión y análisis de los equipos técnicos frente a interrogantes estructurales como ¿quién tiene derecho a la tierra? ¿se tienen garantías para ejercer el derecho a la tierra por parte de todos los grupos poblacionales? ¿cuáles son las acciones adelantadas por la institucionalidad para garantizar la titulación y goce de la tenencia de la tierra?

---

<sup>8</sup> “Garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al disfrute de los derechos humanos, al tiempo que se reconocen las diferencias entre hombres y mujeres y se toman medidas específicas encaminadas a acelerar la igualdad de hecho, cuando sea necesario. Los Estados deberían asegurar que las mujeres y las niñas tienen los mismos derechos de tenencia y acceso a la tierra, la pesca y los bosques con independencia de su estado civil y situación marital”.

<sup>9</sup> Dentro de los principios orientadores de los POSPR se establece la importancia de: i) reconocer la “forma diferenciada en que poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual o situación de discapacidad, pudieran ser afectadas” (Enfoque Diferencial) y ii) garantizar los derechos de las mujeres, a través de la consideración del impacto diferenciado que los planes pudieran tener sobre sus condiciones y proyecto de vida: “En todo caso, se dará prioridad a la atención de las necesidades especiales de las mujeres rurales y, entre ellas, a las mujeres rurales cabeza de familia” (Enfoque de Género) (ANT, 2017).

<sup>10</sup> Principio de aplicación 3. Equidad y Justicia. DVGT.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

Para avanzar, se hace un llamado al reconocimiento y la visibilización de mujeres, personas mayores y jóvenes mayores de 16 años como sujetos de ordenamiento con juicio propio e igualdad de derechos de tenencia de la tierra. De allí la necesidad de desarrollar y fortalecer apuestas metodológicas que fomenten la participación incidente y la construcción colectiva en el marco de los procesos de regularización de la propiedad.

Sumado a lo anterior se hace fundamental el trabajo institucional para el reconocimiento y documentación de casos que ponen en riesgo el goce del derecho a la tenencia de la tierra por parte de mujeres, jóvenes y personas mayores. Al respecto un insumo fundamental trabajado desde la cooperación técnica corresponde al planteamiento y análisis de casos/situaciones hipotéticas a encontrar en los ejercicios de barrido predial con el fin de orientar posibles vías de solución con base en criterios que atiendan la perspectiva de género y el enfoque etario.

Aprovechando la riqueza que ofrece la metodología de estudio de casos, se desarrolló el análisis de situaciones cuyo factor común corresponde a la vulneración del derecho al acceso a la tierra a raíz de la forma en la que se han estructurado históricamente las relaciones entre las mujeres y los hombres en torno a la tierra como activo productivo y patrimonial. A ello se suma el abordaje de casos vinculados con niñez, jóvenes y persona mayor. Los documentos técnicos generados a partir de estos ejercicios proveen el análisis específico, derechos amenazados y normativa relacionada con cada caso, así como brinda orientaciones para el abordaje social.

“Enfoque de género y derechos de las mujeres a la propiedad sobre la tierra – Estudio de caso”

“Enfoque diferencial por ciclo vital: Tipologías de casos que puedan encontrarse en el barrido predial integral, en el que se involucre a grupos etarios”

Estos análisis de casos se constituyen en insumos guía para la acción de los profesionales en territorio (equipos municipales), así como para la estructuración de procesos desde el nivel central. Ello implica el acompañamiento a los operadores del barrido predial con el fin de que ante la identificación de casos que sugieran la vulneración del derecho de acceso a la tierra por parte de mujeres, jóvenes o personas mayores se: i) explore la similitud o no con los casos ya abordados, ii) realice la documentación correspondiente, iii) adelante el análisis específico y, iv) documente el abordaje institucional dado.

Consolidar y contar con un “banco” de análisis de casos, puede permitir a la agencia gestionar y aprovechar el aprendizaje institucional frente a la atención de situaciones que requieren enfoque diferencial. Esto es fundamental en la proyección nacional del OSPR dadas las complejidades que se pueden encontrar en el marco de la etapa de barrido predial en la atención por oferta en los diferentes territorios, así como los rasgos comunes que se podrían identificar entre casos.

Ello se relaciona con la directriz 7.2 la cual plantea: “En aquellas zonas en donde los Estados se propongan reconocer o asignar derechos de tenencia, los Estados deberían identificar primeramente todos los derechos y titulares de derechos de tenencia existentes, estén registrados o no. Los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra, los pequeños agricultores y cualesquiera otras personas que pudieran verse afectadas deberían poder participar en los procesos de consulta [...]. Los Estados deberían facilitar el acceso a la justicia, [...], a quienes consideren que sus derechos de tenencia no han sido reconocidos” (FAO, 2012, pág. 11).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

En este sentido dentro de los desafíos se encuentra asegurar el acceso a información clara y a la atención apropiada desde el enfoque diferencial, aplicando el principio de favorabilidad en los casos que haya lugar. Ello a pesar de los retos que representan el alto volumen de casos de la atención por oferta y la compleja dinámica operativa del barrido predial masivo. La siguiente figura presenta las principales recomendaciones para el abordaje de los enfoques diferenciales, dentro de las cuales tiene un papel central la sensibilización interna (ANT) dada la importancia que reviste el fortalecimiento de capacidades en el marco de la cooperación técnica en desarrollo.



Figura 8 Principales recomendaciones a la incorporación de los enfoques de género y etario.

## 2.2 Instrumentos y propuestas metodológicas

Dentro de los aportes claves al OSPR se encuentra la planeación y construcción de instrumentos y propuestas metodológicas que buscan dinamizar y mejorar los procesos y con ello contribuir al fortalecimiento de capacidades institucionales. Esto partiendo de la identificación de necesidades y retos en el desarrollo de las diferentes actividades encaminadas al OSPR.

Entre los diversos apoyos técnicos brindados por los equipos del convenio se destacan las siguientes contribuciones: Matriz de Análisis Predial –MAPRE; Instrumento de validación y análisis de tipologías; Seguimiento y monitoreo a la formulación de los POSPR y Propuesta de notificación masiva.

### 2.2.1 Matriz de Análisis Predial –MAPRE.

En la fase de formulación de los POSPR el manejo de información ha tenido un rol central, configurando un escenario de aprendizaje y mejora en el desarrollo de los ejercicios piloto. Esto dado el desafío exponencial que implica el manejo de volumen documental en la atención masiva, así como los diversos tipos, lenguajes (información cualitativa y alfanumérica) y fuentes de información, dentro de lo que se incluye bases registrales del IGAC (R1 y R2), insumos de la Superintendencia de Notariado y Registro, información de campo, cartografía oficial, entre otros.

Ello reviste gran importancia en tanto la información tiene un rol central en los procesos sociales y jurídicos de acceso y formalización de tierras al establecer las bases sobre las que se sustentan los mismos, siendo determinante en el curso de procesos. Al respecto, las DVGTT promueven el desarrollo de políticas que



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

fomenten el intercambio de información espacial y de otro tipo relativa a los derechos de tenencia para su utilización eficaz por el Estado y los organismos de ejecución, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, el mundo académico y el público en general.

De allí el planteamiento del requerimiento de herramientas para la consolidación y “depósito” de información que contribuyesen a la preparación institucional, optimizando los procesos de depuración, cruce y análisis a partir de la atención de situaciones como: i) Manejo de multiplicidad de fuentes y uso de la misma a criterio de cada contratista (fuente, año) en el marco del pilotaje. ii) Ausencia de un escenario centralizado para la organización de bases de información que sustentan la formulación de los POSPR; iii) Manejo y cruces manuales de la información; iv) Desarticulación en el manejo de información entre componentes (social, catastral y jurídico).

A partir de los planteamientos técnicos, sustentados en las necesidades identificadas y los reprocesos experimentados en el pilotaje por el manejo equivoco o limitado de la información, se dio paso a la construcción de herramientas para el manejo masivo y la articulación y cruce de información social, jurídica y catastral asociada a cada municipio, lo que desencadenó en la planeación, desarrollo y consolidación de la Matriz de Análisis Predial (MAPRE).

Esta matriz se configura como una herramienta de organización y procesamiento masivo y centralizado de información a nivel de la ANT que a partir del apoyo técnico ha dinamizado y fortalecido la formulación de los planes, llegando a consolidarse en el eje estructurador de los mismos y su anexo principal<sup>11</sup>. Hoy en día la herramienta constituye un escenario de articulación de los diferentes componentes (jurídico social y catastral) y de centralización de información como bases catastrales oficiales, lo que permite reducir interpretaciones sobre qué información usar reduciendo errores y reprocesos en la construcción de los POSPR, así como aportando a la generación de alertas en tiempo real.

El “Lineamiento Técnico-Conceptual para el diligenciamiento de la MAPRE” la define como:

“... una herramienta que permite cargar y cruzar información, catastral, registral y comunitaria, además de integrar elementos como la sentencia T-488, tipologías de tenencia y restricciones. Es también el principal instrumento para la obtención de datos cualitativos y cuantitativos que sirven como insumo para la elaboración de los DPAP (Documento Preliminar de Análisis Predial) y los PORS (Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural).” (ANT, 2018, pág. 5).

Desde su foco en el nivel municipal, que fundamenta la construcción de los POSPR y el desarrollo de documentos como el Diagnóstico Jurídico Preliminar a nivel municipal –DJP-, la MAPRE logra consolidar y relacionar a nivel predial la información primaria y secundaria requerida para el desarrollo de análisis preliminares de la situación física, jurídica y catastral, el análisis de tipologías de tenencia y la definición de posibles rutas jurídicas<sup>12</sup>, elementos que además de contribuir a la formulación de los planes han sido la base

11 Entrevista profesional convenio. Equipo apoyo SPO (Abril de 2019).

12 Salidas para la formulación del POSPR: Número total de predios identificados en el municipio, predios afectados por restricciones incluyendo tipo de restricción y polígono catastral, relación de predios de competencia y no competencia de la ANT, naturaleza jurídica de los predios identificados como competencia de la ANT, tipologías de tenencia sobre predios de competencia de la ANT, tenencia por enfoque de género, relación de tenencia frente a los posibles sujetos de ordenamiento por enfoque diferencial y relación de tipologías y posibles sujetos de ordenamiento.





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

para el desarrollo de los Documentos Preliminares de Análisis Predial –DPAP-<sup>13</sup> y para la apertura de expedientes en el marco del Procedimiento Único.

Una vez estructurada la MAPRE se planteó el desafío de migrar a un proceso más automatizado y sistemático dado el volumen de información manejado en esta herramienta. De allí la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT lidera el proceso de construcción/programación de la MAPRE en el SIT, en el cual el apoyo técnico se estableció en el acompañamiento y el alcance a requerimientos con el fin de lograr la consolidación de la apuesta de la matriz en el sistema. De este proceso, la ANT logra la optimización de tiempos de procesamiento al reducir de manera significativa los tiempos de cruce de información<sup>14</sup>, dinamizando la etapa de formulación de los planes, lo que representa importantes aportes en términos operativos y de recursos.

Actualmente se consolidan nuevos retos para la MAPRE dado su potencial uso en la fase de implementación de los POSPR, particularmente en la etapa de Barrido Predial. Ello busca asimismo evitar la duplicación de procesos de consolidación de información en las fases de formulación e implementación a través de un uso compartido entre la ANT y los socios estratégicos a cargo del BP. De manera complementaria al uso de esta herramienta se suma el potencial de contribuir de manera significativa al avance de procesos de titulación de Entidades de Derecho Público (EDP) (a causa de la consolidación de información base), así como a la aplicación de la sentencia T-48814 dada la identificación en ella de baldíos por municipio, el reconocimiento de cuáles de ellos cuentan con estudio de folio y cuáles son terrenos baldíos potencialmente adjudicables.

Esto brinda insumos para la aplicación de las DVGT, relacionándose de manera directa con el reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de la tenencia, particularmente frente a la actualización de información sobre la tierra de propiedad o bajo el control estatal: “Los Estados deberían tratar de construir una información de tenencia actualizada sobre la tierra, la pesca y los bosques que son de su propiedad o están bajo su control creando y manteniendo inventarios accesibles. En estos inventarios se deberían registrar los organismos responsables de la administración, así como los derechos de tenencia legítima que correspondan a los pueblos indígenas y a otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra y al sector privado [...]” (FAO, 2012).

### 2.2.2 Instrumento de validación y análisis de tipologías

El análisis de las tipologías de tenencia es fundamental en el marco del OSPR por su incidencia en la toma de decisiones sobre la ruta jurídica a seguir en cada caso. Con un desarrollo inicial para la cartografía social y una validación posterior en el marco de la elaboración de los Documentos Preliminares de Análisis Predial (DPAP) y los Informes Técnico Jurídicos, a partir de dicho análisis se toman decisiones que determinan el curso de los procesos de formalización y adjudicación de tierras al interior de la ANT. De allí la importancia de la

---

13 Salidas para alimentar el DPAP: ID Predial, Departamento-Municipio-Vereda, nombre del predio en SNR, número de código catastral, cédula catastral, inscripción en el registro único de tierras despojadas y abandonadas (si o no), inscripción de medida de protección patrimonial, calidad preliminar de la persona que se encuentra en el predio, soportes de la relación de tenencia, tipo de enfoque diferencial, historia del predio, conflictos (público, privado o étnico) y causas, tipología de tenencia, posible ruta de atención por parte de la ANT y recomendaciones para visita.

14 Los cruces de información que previamente tardaban cerca de un mes hoy en día el sistema los realice en medio día (Entrevista profesional convenio. Equipo apoyo SPO. Abril de 2019).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

correspondencia de estos análisis con los planteamientos jurídicos vigentes, con el fin de evitar reprocesos y aportar a la garantía del acceso a tierra por parte de las poblaciones vulnerables.

En este sentido, uno de los desafíos identificados por los profesionales jurídicos vinculados al convenio correspondió a la necesaria claridad y manejo de las tipologías de tenencia por parte de los actores (operadores, socios estratégicos, profesionales ANT), así como de la viabilidad o no de estas con las distintas rutas de atención y procedimientos administrativos, siendo esto clave para la aplicación de las DVGT en tanto aporta al fortalecimiento del funcionamiento de los organismos de ejecución.

Buscando dar alcance a este desafío, a través del acompañamiento técnico se avanzó en el diseño de un instrumento para la validación de las entregas de análisis de tipologías<sup>15</sup> por parte de los profesionales jurídicos, el cual plantea el desarrollo de cruces entre tipologías de tenencia, relaciones de tenencia y rutas de atención, con el fin de reducir el margen de error<sup>16</sup>. Esto en articulación con variables como normativa, medios de prueba, producto y criterios de validación, según los procesos correspondientes al interior de la ANT. Este constituye así un soporte para la consolidación y revisión de los contenidos jurídicos de la MAPRE.

La siguiente figura resalta los principales elementos o variables que estructuran este instrumento, cuyo abordaje tiene un carácter secuencial para el direccionamiento de procesos en las misionales de la ANT.

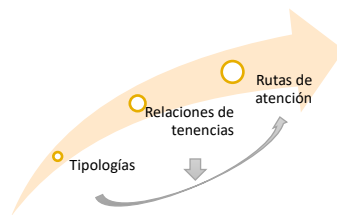


Figura 9 Variables centrales del instrumento de validación y análisis de tipologías.

Con el uso de este instrumento en desarrollo se busca dinamizar el avance de los procesos al disminuir la posibilidad de en-rutar erradamente y enviar a las subdirecciones misionales procesos que no correspondan a sus competencias. Ello contribuye a su vez a la reducción del desgaste institucional en las actividades de validación de productos de la fase de formulación de los POSPR, así como en los procesos misionales posteriores al barrido predial lo que brinda la posibilidad de fortalecer el accionar de la agencia frente a la atención por oferta. De allí el reto de su revisión conjunta y ajuste, así como de su posterior integración al SIT.

El avance en la construcción de este instrumento apoya así la aplicación de las DVGT en tanto contribuye al desarrollo de directrices internas encaminadas a que el personal y las instituciones en su conjunto apliquen de manera fiable y coherente las políticas y leyes vinculadas con la tenencia (Directriz 6.4).

### 2.2.3 Seguimiento y monitoreo a la formulación de los POSPR

15 En línea con las tipologías de tenencia definidas por la ANT en el lineamiento técnico-conceptual de la MAPRE.

16 Se resalta que uno de los cuellos de botella que ha tenido la implementación del procedimiento único ha sido el direccionamiento errado de procesos al interior de las misionales.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

Uno de los desafíos identificados por la ANT en el cumplimiento de sus acciones misionales y en la ejecución de los primeros ejercicios de implementación de lo establecido en el Decreto 902/17 y la Resolución 740/17, lo constituyó el desarrollo de estrategias enfocadas al monitoreo y seguimiento de la política pública de OSPR, particularmente en relación a la fase de formulación de los POSPR. Esto llevó a constituir como una de las prioridades de la cooperación técnica de la FAO el desarrollo de aportes al seguimiento y monitoreo de la formulación de los POSPR.

Lo anterior teniendo presente la relevancia del producto central de esa fase -el Plan formulado-, el cual como instrumento de planeación del OSPR estructura la materialización de las estrategias de intervención territorial para el BP (implementación del barrido, panorama del número procesos misionales a cargo de la Dirección de Acceso a Tierras y la Subdirección de Seguridad Jurídica, entre otros) y de articulación comunitaria e institucional, así como plantea la propuesta económica y la estrategia de financiación con base en los cálculos sobre los tiempos y actividades requeridas en la fase de implementación de los POSPR.

Desde este marco se realizó la cooperación técnica la cual, a partir de los desarrollos previos de la ANT, se enfocó en la generación de insumos y herramientas para el Seguimiento y Monitoreo (S&M) de la fase de formulación con base en la estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados (DNP, 2014). En función de ello se aportó al desarrollo de una metodología de seguimiento fundada en la cadena de valor dado el escenario que brinda la misma al describir “una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total” (DNP, 2014).

Se contribuyó a la construcción de una estrategia de seguimiento y monitoreo a los POSPR a partir del desarrollo de una batería de indicadores para el seguimiento de la formulación con el objetivo de apoyar la toma de decisiones con miras a adoptar mejores prácticas para el uso más eficiente de los recursos en el marco del proceso de la formulación (ANT, 2017). Para ello se trabajó sobre un esquema organizativo asociado a la fase específica, se revisó la estructura institucional y la relación de competencias con los insumos-actividades y productos a construir, así como se exploró la información a generar en el proceso. A continuación se presentan los productos y variables estratégicas identificadas, los cuales constituyeron el eje para la construcción y definición de indicadores, tipos de acumulación (medición de avance), líneas base y metas con una proyección de uso desde lo operativo, gerencial y estratégico<sup>17</sup>.

---

17 Posteriormente, la ANT fortaleció este ejercicio ampliándolo al monitoreo y seguimiento a la formulación, implementación y actualización (se suman estas dos últimas fases) de los POSPR. Esto comprende: a) el seguimiento a la ejecución de actividades y logro de productos en el marco del proceso de Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural; y “b) el seguimiento a las actividades y productos insumos a cargo de los procesos de Seguridad Jurídica sobre la Titularidad de la Tierra y los Territorios, Acceso a la Propiedad de la Tierra y los Territorios y Administración de Tierras”. (ANT, 2017).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

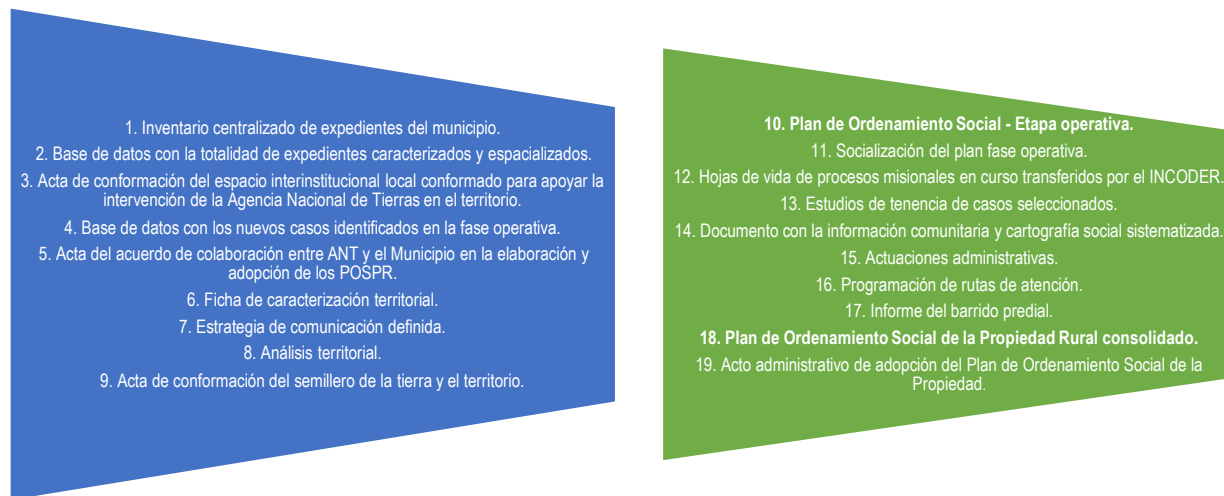


Figura 10 Productos identificados en la Planeación y Elaboración-Aprobación de los POSPR con miras a la estructuración de la batería de indicadores (a partir de ANT, 2017)

#### 2.2.4 Propuesta de notificación masiva

En el marco del piloto de OSPR del municipio de Ovejas se hizo evidente el reto de optimizar el desarrollo de notificaciones personales de inclusión al RESO y de apertura del procedimiento único dado el proceso sistemático en avance para la asignación y reconocimiento de la tenencia (Directriz 7.4) y en él la relevancia del desarrollo y manejo de tiempos en las actividades de notificación de actos administrativos para la movilización de los procesos de adjudicación y formalización.

Partiendo de ello el Equipo Municipal de Ovejas generó una propuesta de notificación masiva de actos administrativos atendiendo a los planteamientos de los artículos 58 y 59 de la Resolución 740 de 2017 y con fundamento en la economía procesal y la eficiencia en la ejecución de los recursos públicos dispuestos para tal efecto. Teniendo como referente la relevancia de las lógicas y dinámicas territoriales en el desarrollo de procesos de comunicación, en la propuesta mencionada se plantearon los corregimientos como unidades de notificación, así como se definieron los espacios de encuentro comunitario como los lugares de ejecución de jornadas de notificación masiva. De allí la definición de algunas iglesias, parques y plazas públicas (dependiendo de las particularidades de cada corregimiento) como escenarios de concentración para las jornadas. A continuación se aprecia el paso a paso de la propuesta de notificación masiva:

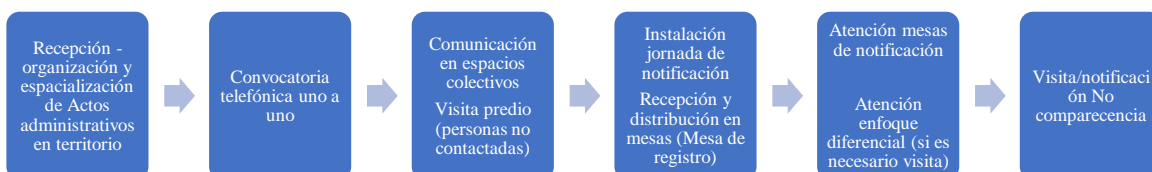


Figura 11 Propuesta Notificación Masiva



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

Como se aprecia en la figura anterior, metodológicamente dichas jornadas parten de la recepción en territorio de los actos administrativos remitidos desde el nivel central de la ANT, seguido a lo cual se realiza la verificación de correspondencia de estos con los FISO. A partir de ello se consolida el listado de Sujetos de Ordenamiento a notificar, se realiza un proceso de espacialización por corregimiento y proximidad (colindantes), así como se adelanta convocatoria personal y masiva (telefónica, notas radiales, carteleras y visitas a predio<sup>18</sup>) con apoyo de los Semilleros de la Tierra y el Territorio (STyT).

En función de lo anterior se definen las mesas de atención y la distribución de los actos administrativos en ellas. La concentración de sujetos de ordenamiento en un único escenario, el desarrollo de una jornada masiva y la instalación de múltiples mesas de notificación (dependiendo el número de actos administrativos a notificar) permite aportar a la reducción de tiempos al masificar el desarrollo de estas actividades (lo que es fundamental frente a los desafíos de la atención por oferta) y a reducir algunos de los inconvenientes logísticos propios de los desplazamientos en las zonas rurales del país.

Esta propuesta que ha sido determinante en la notificación de actos administrativos en el piloto del municipio de Ovejas, es de gran utilidad en la escalada de la implementación de los POSPR para los equipos municipales en territorio. Sin embargo, aún demanda la revisión y fortalecimiento con el fin de dar alcance a diferentes retos operativos como ha sido expuesto por el equipo que la ha venido ejecutando. Por lo anterior se sugiere su revisión, ajuste y consolidación por parte de la SPO buscando continuar aportando al mejoramiento de los procesos con el fin de fortalecer la sistematicidad en el reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia (Directriz 7.4).

### 2.3 Aportes técnicos a lineamientos y guías para la implementación de la política pública

Los lineamientos, guías y procedimientos, se direccionan a establecer parámetros en términos de tipo, calidad y acciones para la implementación de la política pública. Al respecto se destaca el acompañamiento técnico a la ANT en su proceso de formulación de lineamientos en el marco de los procedimientos asociados al Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Cabe destacar que la línea técnica para la elaboración de los lineamientos correspondió a la SPO y sus equipos, en el marco de sus competencias. A continuación, se relacionan aquellos lineamientos apoyados técnicamente por parte de los equipos vinculados al convenio en concordancia con los desafíos planteados por la institucionalidad y el cooperante.

#### 2.3.1 Lineamiento técnico conceptual para el diligenciamiento de Matriz de Análisis Predial – MAPRE

Ante el posicionamiento de la MAPRE como herramienta fundamental para el proceso de formulación de los POSPR, se evidenció la necesidad de desarrollar el lineamiento técnico que permitiese contar con orientaciones sobre su uso, así como que delimitara su alcance en el marco de la caracterización y análisis predial de los municipios en atención por oferta, aportando a su vez a su apropiación institucional. Nutrida de las discusiones y aportes técnicos, la SPO desarrolló y publicó en octubre del año 2018 el Lineamiento Técnico

<sup>18</sup> En aquellos casos en los que no se obtuvo respuesta previa.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

– Conceptual para el diligenciamiento de la Matriz de Análisis Predial vinculado al proceso “Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural” (ANT, 2018).

Esto implicó la participación en discusiones lideradas por la ANT en articulación de los diferentes componentes (social, catastral y jurídico) que derivaron en la conceptualización de la MAPRE, así como en la construcción de orientaciones enfocadas en: i) el establecimiento de áreas/zonas de competencia de la ANT, ii) el diligenciamiento de la ficha de caracterización territorial y el documento de análisis integral, iii) la identificación de predios de competencia de la Agencia (a través del establecimiento de la naturaleza jurídica, la tipología de tenencia y la información comunitaria), v) la identificación preliminar de Sujetos de Ordenamiento Social de la Propiedad, vi) la identificación de la variación entre el límite municipal y la capa predial y vii) la articulación de la MAPRE con el aplicativo de cartografía social, entre otros.

### 2.3.2 Guía “Gestión del conocimiento, lecciones aprendidas, buenas prácticas y sistematización de experiencias para la atención por oferta”

Dada la relevancia del aprendizaje para la gobernanza responsable de la tenencia, la gestión del conocimiento tiene un importante rol en la implementación de la política pública de OSPR y en la aplicación de las DVGT. Ello en función de sus potenciales contribuciones al fortalecimiento de las capacidades de los organismos de ejecución, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y demás actores involucrados.

Así, teniendo en cuenta la relevancia que tienen los procesos de aprendizaje en el contexto de ejercicios piloto, se realizó apoyo técnico a la construcción de lineamientos para la Gestión del Conocimiento en la implementación de la política de OSPR. Esto involucró desarrollos conceptuales y metodológicos que a nivel de la ANT se materializaron en productos como la guía referenciada en el título de este acápite<sup>19</sup> la cual brinda orientaciones para la extracción y abordaje de lecciones aprendidas, buenas prácticas y sistematización de experiencias en el marco de los modelos de gestión del conocimiento y de atención por oferta.

Con orientación a la identificación, extracción e incorporación del aprendizaje en la acción institucional y la toma de decisiones, en función de los aportes técnicos y los desarrollos internos de la ANT, la SPO definió en la guía cuatro líneas de acción interrelacionadas para la GC: i) Pedagogía para la formulación e implementación de POSPR; ii) Extracción y sistematización de lecciones aprendidas y buenas prácticas; iii) Visibilización y circulación para la gestión del conocimiento de la ruta de POSPR e iv) Institucionalización de la Gestión del Conocimiento.

Dando relevancia especial a la línea ii por su naturaleza práctica para el proceso, parte de los aportes del equipo de GC se direccionaron a brindar insumos para el abordaje metodológico de la misma a razón de su relevancia para el mejoramiento de la operación de la política de OSPR. Esto incluyó el planteamiento de actividades estratégicas y el diseño de instrumentos de captura de información como: a) Revisión Posterior a la Acción (RPA), b) Revisión retrospectiva (RR) y c) Estudios de caso<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Fuente especificada no válida.

<sup>20</sup> Informe Sembrando conocimiento para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (FAO, 2018).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

### 2.3.3 Guía Análisis e incorporación de la reglamentación del suelo de los POT en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR)

Teniendo en cuenta las lecciones aprendidas de los ejercicios piloto, se planteó la necesidad de establecer orientaciones en torno a la incorporación de la reglamentación del suelo de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Esquemas de Ordenamiento Territorial (EOT) de los municipios en los POSPR<sup>21</sup>. Esta necesidad evoca a retomar el llamado de las DVGT a la coordinación entre los planes nacionales, regionales y locales enfocados en el ordenamiento del territorio con el fin de avanzar hacia una gobernanza responsable de la tenencia.

En respuesta a ello la ANT formuló el desarrollo de una guía apoyándose en la cooperación técnica en curso con la FAO, con el fin de brindar pautas sobre el análisis y la articulación de los POT/EOT en la construcción y puesta en marcha de los POSPR, buscando entre otros impedir la actuación en predios fuera de su competencia, así como asegurar el levantamiento de información en el BP de todos aquellos en los que deba hacerlo, evitando reprocesos o barridos incompletos que planteen rupturas con lo esperado del modelo de atención por oferta<sup>22</sup>.

Dentro de los aportes técnicos se destaca el desarrollo conceptual desde el marco normativo, así como la generación de pautas para el análisis de los POT y EOT con horizonte al OSPR. Esto contempla la vinculación de aspectos centrales para la formulación de los POSPR como lo son el abordaje de tipos y componentes de los POT y EOT, procesos relacionados con su aprobación y vigencia (revisiones y modificaciones extraordinarias a estos u otros instrumentos), actores involucrados, incidencia de la reglamentación de uso del suelo definido en los POT en relación al OSPR, entre otros<sup>23</sup>.

Dentro de los aportes se generaron insumos para la construcción de un paso a paso direccionado a la incorporación de los POT o EOT según corresponda, en las fases de formulación e implementación de los POSPR. Esto implica el aporte en la definición de acciones asociadas con i) el uso y articulación del POT, ii) fuentes de consulta, iii) productos en la ruta, iv) resultados esperados y v) responsables de las actividades por cada uno de los siguientes momentos y componentes:

ALISTAMIENTO	ELABORACIÓN POSPR	IMPLEMENTACIÓN
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión de información secundaria.</li> <li>- Alistamiento de Geodesia e insumos cartográficos.</li> <li>- Recolección y análisis de información secundaria.</li> <li>- Acercamiento institucional y comunitario.</li> <li>- Diagnóstico Territorial.</li> <li>- Diagnóstico predial y Rutas de atención de la ANT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construcción del Plan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Visita predio a predio.</li> <li>- Plan de operación para el barrido predial.</li> <li>- Análisis de predios de competencia de la ANT.</li> <li>- Actualización POSPR.</li> </ul>

### 2.3.4 Lineamiento de Restricciones y condicionantes

21 Entrevista profesional convenio. Equipo apoyo SPO (Abril de 2019).

22 El principal producto esperado de la generación y puesta en diálogo de estos aportes técnicos es la construcción final de la guía por parte de la ANT y su consolidación como orientación para las dependencias y socios estratégicos de la misma. Esto en función de la incorporación de la reglamentación del suelo definida en los POT y la claridad del suelo rural y los usos de suelo que son objeto de intervención de la agencia.

23 Análisis e incorporación de la reglamentación del suelo de los POT en la formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR) (Profesional Carlos García).





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

El Artículo 44 del Decreto Ley 902/17 plantea la “Identificación de zonas que constituyan restricciones y condicionantes para el ordenamiento territorial” (Numeral 6) como uno de los aspectos claves para la formulación y aprobación de los POSPR<sup>24</sup>. En respuesta a ello y a los retos identificados en los ejercicios piloto, la ANT se planteó el objetivo de “Establecer consideraciones y orientaciones para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, en aquellos territorios en donde se identifiquen restricciones y/o condicionantes” (ANT, 2018, pág. 3).

En el marco de la construcción de los lineamientos para dar alcance a este objetivo, se definió el apoyo técnico para el análisis y la relación de los procesos jurídicos viables ante escenarios con restricciones o condicionantes como: Zonas de Reserva Forestal de Ley 2, Sistema Nacional de Áreas protegidas, Bienes de Uso Público, Minería e Hidrocarburos, Patrimonio Arqueológico, Restitución de Tierras, Playones y sabanas comunales, Zonas de alto riesgo no mitigable y Terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional<sup>25</sup>.

Dentro de los aportes técnicos se consolidó una matriz, la cual fue integrada por la ANT al lineamiento (ANT, 2018), configurándose en una herramienta que permite visibilizar la viabilidad de los procesos jurídicos de la oferta ante la presencia de restricciones y condicionantes en los predios. Esto brinda claridades a los equipos técnicos reduciendo las posibilidades de reprocesos en el marco de la formulación e implementación de los POSPR, lo que incluye el direccionamiento de procesos jurídicos de competencia de las subdirecciones de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, Seguridad Jurídica y Administración de Tierras de la Nación.

La siguiente tabla consolida los aportes técnicos incluidos en el lineamiento publicado por la ANT en el año 2018.

*Tabla 1 Restricciones y condicionantes para el OSPR (Modificada de ANT, 2018)*

<sup>24</sup> Las restricciones son limitaciones o prohibiciones que impiden a la ANT adelantar acciones y procesos encaminados a regular, asignar, reconocer, aclarar, clarificar o restituir los derechos de uso y propiedad sobre la tierra. Por su parte los condicionantes son circunstancias normativas, sociales o de seguridad que afectan predios y que deben ser analizadas para que la Agencia adelante sus procesos misionales. Ello con el fin de que los sujetos de ordenamiento hagan uso, manejo, protección y conservación del suelo, en condiciones de orden público y seguridad favorables (ANT, 2018, pág. 4).

<sup>25</sup> Entrevista profesional convenio. Equipo apoyo SPO (Junio de 2019).





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

	ACCESO A TIERRAS EN ZONAS FOCALIZADAS				SEGURIDAD JURÍDICA					ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS DE LA NACIÓN	
	Titulación de baldío persona natural	Titulación de baldío persona jurídica	Caracterización y regularización de bienes fiscales FNA	Revocatoria directa de adjudicación baldíos	Formalización privada	Clarificación de la propiedad	Extinción del derecho de dominio agrario	Deslinde de tierras de la Nación	Recuperación de baldío indebidamente ocupado	Aplicación causal de limitación al derecho de dominio	Constitución de reglamentos de sabanas y playones comunales
Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959				X	X*	X	X	X	X		
Sistema Nacional de Áreas Protegidas - SINAP				X		X	X	X	X		X
Bienes de Uso Público				X		X	X	X	X		
Minería e Hidrocarburos				X	X*	X	X	X	X	X	
Patrimonio Arqueológico			X	X*	X*	X		X	X		
Restitución de Tierras	*					X*		X*			
Playones y sabanas comunales				X		X	X	X	X		X
Zonas de alto riesgo no mitigable				X		X	X	X	X		X
Terrenos situados en colindancia a carreteras del sistema vial nacional				X	X*	X	X	X	X	X	X

\* Ver particularidades en el Lineamiento de Restricciones y condicionantes.

El desarrollo de estos lineamientos contribuye así a los cruces de información en el marco de la MAPRE y al direccionamiento de procesos a las subdirecciones misionales. Asimismo, constituye un referente para el avance de la aplicación de las DVGT en relación a su vínculo con el acceso y gestión de recursos naturales como el agua y los minerales.

### 2.3.5 Contribución a la construcción de orientaciones para la Redacción Técnica de Linderos

Otra de las dificultades identificadas en la implementación del POSPR en el escenario de Ovejas corresponde al reproceso generado al interior de la institucionalidad por la disimilitud o no correspondencia de la información disponible en la redacción de linderos y el plano predial<sup>26</sup> en la documentación entregada por el operador. A partir de ello y como producto del aprendizaje institucional la ANT identificó la necesidad de desarrollar orientaciones para la unificación de criterios y el planteamiento de estándares de calidad con el fin de direccionar a los operadores en este ejercicio.

Partiendo de la relevancia de que la redacción refleje inequívocamente los elementos desplegados en el plano predial, siendo de alguna manera fiel copia del mismo al existir una correspondencia de área de predio; cantidad, tipología, numeración y coordenadas de vértices; distancia entre vértices, colindantes, etc., en el marco de los espacios liderados para tal fin por la ANT, a través del equipo validador se hicieron aportes a la unificación de criterios para la redacción técnica de linderos.

Dichos espacios de diálogo técnico desarrollados por la ANT se dirigieron a la definición de orientaciones y precisiones para la unificación de criterios en torno a unidades de medida de distancia y área, nombre de los

<sup>26</sup> Se presentaron inconsistencias en coordenadas, áreas, definición de colindantes, etc. (Entrevista)



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

predios en centros poblados, colindancia de predios, formato numérico a emplear en los valores de coordenadas, formato en la digitación de nombres de predios, entre otros<sup>27</sup>. Si bien estos planteamientos no corresponden aún a lineamientos insertos en los procedimientos, se han constituido en un aporte directo a los Informes Técnico Jurídicos Preliminares (ITJP) al establecer los referentes que contribuyen a uno de sus insumos clave: el informe de colindancia<sup>28</sup>. De tal manera tienen relevancia para el avance del procedimiento único teniendo en cuenta que el ITJP configura el principal insumo del acto que da apertura al trámite<sup>29</sup>.

### 2.3.6 Lineamiento de exactitud posicional de los levantamientos planimétricos para procesos adelantados en el marco del barrido predial masivo

La especificación técnica de los levantamientos planimétricos a realizar en el barrido predial masivo, configuró uno de los desafíos identificados en el marco de los ejercicios piloto de CM con fines de formalización. A ello se suma el llamado, a mediados del año 2017, del DNP y el IGAC al pronunciamiento de la ANT frente a los “estándares y precisiones relacionados con los levantamientos planimétricos que se ajustan para el cumplimiento de su actividad misional” **Fuente especificada no válida.**

En este marco la ANT apostó al desarrollo de orientaciones que dieran alcance a algunas de las dificultades ya identificadas en la experiencia del municipio de Ovejas en relación con los levantamientos prediales teniendo en cuenta las especificaciones requeridas dados los fines de regularización de la propiedad. A partir de ello la ANT desarrolló lineamientos de exactitud posicional de los levantamientos planimétricos enmarcados en el BP **Fuente especificada no válida.**, para lo cual contó con apoyo del equipo técnico del convenio el cual aportó en las discusiones y generación de insumos relacionados con la definición de requisitos en cuanto a precisión de los levantamientos.

Cabe aclarar que dicho lineamiento no plantea especificaciones técnicas de exactitud posicional paralelas a las definidas por el IGAC, sino que acata lo contemplado en la Resolución 643 de 2018 dadas las competencias de dicha institución frente a este tema<sup>30</sup>. A ello suma el planteamiento de orientaciones para la obtención de una exactitud posicional submétrica (0.0 m – 1.0 m) por parte de los operadores, dentro de las que se listan: i) Establecimiento de puntos de control sobre el terreno en métodos directos; ii) Recorrido de todos los linderos del predio como parte del aseguramiento de la calidad de la información y iii) Producción de los datos geográficos amarrados a la red geodésica nacional MAGNA-SIRGAS y a la época de referencia 1995.4 (época actual).

<sup>27</sup> Entrevista profesional convenio. Equipo validador (junio de 2019)

<sup>28</sup> “Se entiende por tal, el documento donde se identifican por predio, cada uno de los linderos que lo constituyen y su correspondiente relación física y jurídica con los predios circundantes al mismo, en este se indicarán las relaciones formales o informales de tenencia identificadas físicamente” Está constituido por dos actividades principales: 1. El levantamiento planimétrico predial y 2. El levantamiento del componente físico-jurídico del predio comprendido por la naturaleza jurídica del predio, titulares de derecho de dominio y estado de colindancias por tramo. (Art 39 Resolución 740 de 2017).

<sup>29</sup> Esto ha sido particularmente representativo en el escenario de Ovejas, marco en el cual se identificó la necesidad y en respuesta a ello se construyeron estas orientaciones con base en las cuales se hicieron los ajustes requeridos en los informes de colindancia entregados por el operador (Entrevista profesional convenio Equipo Validador, junio de 2019).

<sup>30</sup> Resolución 643 de 2018 “Por el cual se adoptan especificaciones técnicas de levantamiento planimétrico para las actividades de barrido predial masivo y las especificaciones técnicas de levantamiento topográfico o planimétrico para casos puntuales” (Lineamiento Exactitud posicional).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

### 2.3.7 Recomendaciones para el aseguramiento de la calidad posicional absoluta

En el marco del proceso de intercambio de experiencias de cooperación internacional articulado por la FAO para el fortalecimiento de la acción de la ANT en la implementación de la política pública de tierras, se adelantó trabajo con la cooperación Suiza la cual dirigió algunos de sus aportes al aseguramiento de la calidad en el levantamiento planimétrico predial. Desde allí planteó la importancia de la aplicación del principio de la medición controlada buscando a su vez facilitar su implementación en el trabajo en campo con el fin de alcanzar una alta confiabilidad de los levantamientos catastrales y contribuir a los requerimientos de los procesos de CM y regularización de la propiedad.

En este marco se posicionaron la trazabilidad, la confiabilidad y la precisión como los criterios centrales para el aseguramiento de la calidad posicional de los levantamientos prediales. Con base en ello la Agencia de cooperación Suiza apoyó a la ANT en el establecimiento de “métricas de calidad de la información” con el acompañamiento al operador en el municipio de Ovejas para la implementación de la medición controlada<sup>31</sup>, así como lideró capacitaciones en las cuales se abordaron aspectos técnicos para el aseguramiento de la calidad de la información. Esas métricas o estándares de calidad fueron apropiadas por el Equipo Validador para la revisión de los productos del operador del barrido predial en el municipio de Ovejas<sup>32</sup>.

## 2.4 Gestión del conocimiento: Construyendo referentes desde el pilotaje de OSPR

Dada la relevancia de extraer aprendizajes y realizar ajustes en el marco de ejercicios piloto de implementación de la política de OSPR en el país, la cooperación técnica involucró un componente de Gestión del conocimiento que a su vez responde a una apuesta estratégica de la SPO. Desde allí se hizo una aproximación a los desarrollos del nivel central y de los territorios con base en lo cual se elaboró un informe técnico titulado “Sembrando conocimiento para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural” (FAO, 2018) .

Este documento se reconoce como aporte a la política pública de OSPR en tanto responde al reto de construir conocimiento a partir de la extracción de lecciones aprendidas y buenas prácticas, así como de la formulación de recomendaciones desde lo técnico, lo jurídico, lo social, lo operativo y lo pedagógico para el fortalecimiento de la acción institucional de la ANT. Esto en función de las observaciones, análisis y conclusiones logradas en el marco del proceso de construcción de aprendizajes propio de la GC. Como lo plantea el documento en mención, si bien han sido y siguen siendo múltiples los desafíos, se hacen relevantes los aprendizajes ya obtenidos a partir de la experiencia, los cuales conducen a la formulación de retos y a la visualización de oportunidades para el mejoramiento de los procesos.

Cada uno de los planteamientos desarrollados en el documento tienen un sentido para el fortalecimiento de la acción institucional. Ello fundado en la comprensión de la naturaleza piloto que tienen los avances en la implementación de la política de OSPR. A continuación se relacionarán algunas de las recomendaciones y observaciones formuladas por parte del equipo de GC<sup>33</sup>, las cuales tienen dos pretensiones: 1) ser ilustrativas frente a los insumos generados en este componente estratégico para la operación de la política de OSPR

31 levantamientos topográficos en Canutalito con el fin de aplicar los conceptos de medición controlada en terreno **Fuente especificada no válida..**

32 Entrevista profesional convenio. Equipo Validador (Junio de 2019).

33 Para profundizar al respecto se recomienda revisar el documento en mención o la sistematización de lecciones aprendidas de la ANT.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

algunos de los cuales ya han impactado el desarrollo de procedimientos y, 2) hacer un llamado frente a ciertas recomendaciones que pueden seguir siendo vigentes y por ende se sugiere ser contempladas en el marco de los procesos y ajustes institucionales en curso.

- Después de la aproximación y análisis de tres esquemas trabajados en la formulación de los POSPR (nivel central; nivel central-nivel local y Nivel local) se establece que éstos deben ser construidos desde el territorio y no desde el nivel nacional dada la necesidad de reconocer las particularidades, así como de realizar articulaciones interinstitucionales en esa escala.

- Con miras al desarrollo articulado del CM y los procesos asociados al OSPR se hace necesario que la planeación del primero incorpore los estándares de calidad requeridos por la ANT con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos logísticos y económicos en la búsqueda de obtener el máximo rendimiento con el mínimo gasto y tiempo, así como de hacer viable la regularización masiva de la propiedad.

- Teniendo en cuenta las diferentes variables que determinan la competencia o no de la ANT frente a los predios, se requiere la revisión detallada de los instrumentos de planeación a nivel local como esquemas y planes de ordenamiento, así como el desarrollo de filtros que lleven a la actuación institucional específica en los escenarios de su competencia.

- Es necesario el planteamiento de alternativas tecnológicas de recopilación y manejo de información dada las particularidades de diversos territorios rurales frente a variables como la conectividad.

- Es fundamental el alcance a nivel predial de la cartografía social para establecer aportes de la misma para la apertura de expedientes.

- Dado el impacto que establecen las restricciones sobre los procesos de regularización de la propiedad es imprescindible definir los rangos relacionados que pueden tener los predios (sin restricción, restricción total, restricción parcial), cuestión que amerita distintas aproximaciones técnicas y operativas.

- Los instrumentos y herramienta diseñadas para recoger y estandarizar la información jurídica deben contar con campos cerrados para normalizar los datos y deben estar principalmente orientados a la definición de las rutas jurídicas de la ANT.

- Se hace preciso el diseño y definición de criterios internos para la validación de productos generados en el marco de la formulación e implementación de los POSPR. Frente a ello se debe contar con un plan de calidad que asegure que los productos entregados por el operador de CM tienen las condiciones requeridas en el marco del OSPR.

- Es fundamental el fortalecimiento de la estrategia de comunicaciones en relación al OSPR tanto a nivel interno como en los territorios.

- Se destaca el desarrollo de mesas catastrales y jurídicas como espacios de articulación interna para la discusión y construcción frente a los desafíos del OSPR. Ello tiene gran relevancia dadas las dificultades de articulación y complementariedad de sociales, técnicos y jurídicos reconocidas por los diferentes profesionales<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Entrevista profesional convenio apoyo SPO (Abril de 2019).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

- Vincular a profesores de los municipios a los Semilleros de la Tierra y el Territorio (STyT) y en la réplica de mensajes se considera un buen ejercicio debido a que cuentan con credibilidad y el lugar adecuado para la multiplicación de los contenidos, así como proponen metodologías distintas.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

### 3 APOYO TÉCNICO A LA OPERACIÓN DEL OSPR

De manera complementaria al aporte a instrumentos, herramientas y lineamientos, en el marco del fortalecimiento institucional se adelantaron acciones para la adaptación, mejora y mantenimiento de las capacidades de la ANT en el tiempo. Ello involucró el apoyo en sus capacidades de asociación, conocimiento y ejecución con el fin de aportar a la mejora continua en el marco de la implementación del OSPR.

En este sentido este acápite se centra en las contribuciones directas realizadas a la operación de los procesos y procedimientos de la Agencia a través de los equipos vinculados al convenio.

#### 3.1 Presencia institucional: cogestores y Equipo Municipal de Ovejas

Dentro de los alcances logrados a través de los equipos técnicos del convenio se destaca el enclave territorial generado con la apuesta de cogestores asociados a los 4 escenarios definidos de manera inicial, así como con la contratación y dinamización del Equipo Municipal de Ovejas. Desde un foco en la gestión territorial estos equipos aportaron a la *generación de sinergias y la dinamización de espacios de interlocución*.

##### 3.1.1 Cogestores

Como extensiones a territorio desde el nivel central, estos profesionales cumplieron funciones de gestión de información y acercamiento institucional que permitieron aportar a la visibilización de la ANT y la política de OSPR ante las instituciones locales. Esto constituye un paso clave para la vinculación de las administraciones territoriales en la formulación e implementación de los POSPR, lo cual es fundamental para el fortalecimiento de la gobernanza y la aplicación de las DVGT.

En este marco tuvieron un rol clave en el levantamiento y procesamiento de información municipal que fue consolidada en reportes por territorio como insumo para el avance de los pilotos de CM y la formalización masiva, constituyéndose posteriormente en insumos para la formulación de los POSPR. Asimismo, contribuyeron con el desarrollo de actividades de capacitación direccionadas al fortalecimiento de capacidades internas de la ANT frente a la operación del OSPR. Esto involucra el abordaje de contenidos para el reconocimiento de la estructura de la agencia, conceptualización asociada al CM, entre otros.

Dado que estos profesionales representaron de alguna forma la avanzada de la Agencia en territorio (a pesar de formar parte del nivel central), estos se convirtieron en generadores de una lectura inicial del mismo la cual comenzó a evidenciar desafíos frente a la articulación y operación en los contextos locales ante las realidades y particularidades socioeconómicas, históricas (asociadas con el conflicto armado en el país) y ambientales de cada zona.

##### 3.1.2 Equipo municipal de Ovejas (EMO)

El reconocimiento de la ANT en los contextos locales como máxima autoridad de tierras del país constituye uno de los grandes desafíos para el fortalecimiento de la misma y la operación efectiva del OSPR. Si bien con la figura de cogestores se presentaron avances, se destaca lo acontecido en el municipio de Ovejas en el cual el equipo municipal logró aportar a la materialización de la *presencia institucional de la ANT* en ese territorio,



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

lo cual si bien no supera si contribuye al abordaje de retos históricos vinculados con la presencia del Estado y la acción administrativa en los contextos locales, aunque permanezca el desafío de la descentralización de procesos.

Contar con un equipo con los componentes jurídico, social, catastral, agronómico y documental, así como con un espacio físico en el municipio de Ovejas permitió avanzar en la consolidación de un relacionamiento directo entre la institucionalidad, el operador del BP y la comunidad para la ejecución de acciones. Es así como dicho equipo se constituye en referente de la intervención a través de los POSPR al constituirse en un enclave institucional en terreno, aportando al posicionamiento de la ANT en territorio así como a la dinamización de procesos fundamentales en el marco de la operación por oferta<sup>35</sup>.

Dicha presencia institucional configuró relevantes resultados para el avance del OSPR como:

**i) Dinamización del “Comité interinstitucional de Formalización de Tierras de Ovejas”:** Este espacio conformado inicialmente por USAID con apoyo de la alcaldía municipal y su oficina de tierras, se configuró en el escenario de interlocución en territorio entre institucionalidad del orden nacional, regional y local y la comunidad. Esto a raíz del trabajo e interés institucional, así como de las acciones para su fortalecimiento desarrolladas por el EMO que partiendo de un ejercicio de acompañamiento derivaron en el liderazgo del escenario y el desarrollo de acciones para su dinamización. Al respecto se destaca que luego de ser un espacio cuya convocatoria era exclusiva de la Alcaldía municipal, fue abierto a la acción de los otros actores participantes, momento en el cual el equipo presente en territorio asume un relevante rol de liderazgo movilizándolo el posicionamiento del OSPR y de la ANT.

Al contar con la presencia y participación comunitaria y ser el espacio de diálogo, revisión de acciones y socialización de avances, dicho comité se fortalece como un escenario de gobernanza en torno a la tenencia de la tierra en Ovejas en el cual se hace explícita la necesidad de regularizar la propiedad en Ovejas:

“... es nuestro soporte y nuestro impulso para que la Agencia y el gobierno nacional se den cuenta de que hay una preocupación y hay una necesidad grande que lo reclama a gritos una comunidad necesitada de su propiedad” (Alcalde municipal Ovejas. Mayo 2019).

Se destaca la respuesta a la convocatoria por parte de diferentes actores sociales comunitarios e institucionales como: líderes de veredas y corregimientos, concejales, alcaldía municipal, procuraduría, personería, contraloría, Gobernación de Sucre, Unidad de Restitución de Tierras, Unidad de víctimas, Departamento Nacional de Planeación, SENA, IGAC, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, ICBF, Notaría Única de Ovejas, entre otros<sup>36</sup>.

Si bien el espacio fue concebido como un escenario de articulación institucional, la participación comunitaria en él es fundamental al posibilitar y fomentar la movilización de la información sobre el avance de los procesos, así como de los retos y respuestas generadas. Esto construye gobernanza en sintonía con el principio de aplicación de “Consulta y participación” de las DVGTT que plantea el establecimiento de relaciones y la garantía de la participación activa de quienes tienen derechos legítimos a la tierra, así como con la directriz 5.8 la cual

<sup>35</sup> Entrevista Alcaldía Municipal de Ovejas y entrevista líderes Semilleros de la Tierra y el Territorio. Mayo 2019.

<sup>36</sup> Regularmente logra la participación de aproximadamente 40 personas, pero ha logrado reunir hasta 100 (Entrevista Alcalde municipal de Ovejas Mayo 2019).



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

resalta la importancia de que los organismos de ejecución mantengan contacto con la sociedad civil informando de manera clara sobre los cambios de los marcos normativos y sus repercusiones sobre los procesos direccionados a la garantía del derecho a la tenencia.

Lo anterior sin desconocer el reto de fomentar y fortalecer escenarios para una participación comunitaria efectiva, significativa, informada e incidente en la toma de decisiones en torno a la tenencia de la tierra en los diferentes territorios en los cuales se está trabajando en la implementación de la política de OSPR.

A continuación se ilustran algunas de las actividades realizadas en los Comités convocados por el Equipo Municipal de Ovejas:

- Se dio a conocer a la institucionalidad la nueva política de oferta de la ANT, las fases de formulación e implementación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la forma como se adelantaba por el Programa de Tierras y Desarrollo Rural de USAID en zona rural del municipio (14 de noviembre de 2017).
- Se realizó la socialización del POSPR de Ovejas resolviendo inquietudes y recibiendo retroalimentación con el fin de adelantar los ajustes al documento para la construcción de la versión final (05 de febrero de 2018).
- Se presentó un estado de avance de la implementación del plan con el fin de comentar los cambios generados en el barrido predial y evidenciar algunos retos (26 de septiembre del 2018).

**ii) Gestión Ordenanza 026 de 2017:** En su papel de apoyo a la presencia institucional en territorio el EMO emprendió diversas acciones de gestión entre las que se destaca el trámite para lograr eximir del pago del impuesto de registro a titulares de los procesos adelantados por la ANT en el departamento de Sucre. Ello en respuesta a los requerimientos de la SPO como parte de los compromisos adquiridos por la institucionalidad en el marco de comités con USAID como operador del BP y con el fin de avanzar en la materialización de lo planteado en los artículos 4 y 5 del Decreto ley 902/17 “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito” y “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito”.

A raíz de ello el equipo municipal emprendió acciones que involucraron la presentación del piloto y la solicitud específica ante la Secretaría de Hacienda, la División de Impuestos Departamentales y el Comité de vigilancia Ley 15037 dada la necesidad de contar con el aval del mismo para el avance de la gestión ante la Asamblea Departamental. Una vez fue aprobado por el comité el EMO realizó ajustes al proyecto el cual fue presentado<sup>38</sup> y aprobado el 11 de septiembre de 2017. De allí la expedición de la Gobernanza 026 de 2017 con vigencia de 3 años (hasta el 10 de septiembre de 2020).

El impacto de esta ordenanza trasciende los procesos en desarrollo en el municipio de Ovejas impactado los demás municipios de Sucre en los que se encuentra la ANT adelantando procesos de regularización de la propiedad. Esto tiene un alto impacto para el desarrollo de los ejercicios piloto entre los que se encuentran 6 municipios de la región Mojana (San Benito, San Marcos, Sucre, Caimito, Majagual y Guaranda). En términos de la aplicación de las DVGTT este tipo de gestiones constituyen acciones positivas que contribuyen a facilitar el acceso y la seguridad jurídica de la tierra a aquellos sujetos de ordenamiento en condiciones de vulnerabilidad y tradicionalmente marginados, fomentando a partir de ello la equidad en torno a la tenencia.

<sup>37</sup> Información personal Olga Castro.

<sup>38</sup> Por un diputado del departamento.





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

iii) **Sinergias institucionales:** El equipo municipal de Ovejas ha buscado la generación de articulaciones con las entidades en territorio a través de ejercicios de gestión interinstitucional. En este marco ha establecido sinergias con la Alcaldía municipal lo cual ha sido clave en la dinamización del OSPR en Ovejas al aportar en el posicionamiento del mismo como proceso prioritario para administración local. En ello uno de los ejercicios claves es la existencia y mantenimiento de la Oficina Municipal de Tierras que se convierte en interlocutor del equipo en la coordinación necesaria<sup>39</sup> para el avance de los procesos de regularización de la propiedad rural.

Sumado a ello se encuentra el trabajo con entidades como la Corporación Autónoma Ambiental de Sucre (Carsucre) a través de mesas de trabajo y relacionamiento directo para la dinamización de procesos administrativos relacionados con la entrega de información y emisión de conceptos ambientales requeridos en el marco de la actualización e implementación del POSPR de Ovejas. Al respecto se hace relevante considerar las dificultades de articulación con algunas entidades territoriales en tanto al interior de las mismas no se reconoce su rol y necesaria comparecencia frente a los procesos de formalización y adjudicación de tierras.

Finalmente destaca la aproximación a la procuradora delegada para asuntos ambientales y agrarios para el departamento de Sucre quien ha sido vinculada a los comités de interlocución, ha sido informada de los procesos en desarrollo y ha sido convocada a actividades de notificación masiva. Frente a esto es fundamental analizar los resultados y retos para una articulación efectiva que aporte al avance del cumplimiento de metas institucionales a la vez que contribuya al fortalecimiento del cumplimiento de los principios de las DVGT. Esto teniendo en cuenta a su vez el desafío institucional que configura la apuesta de atención masiva.

“En el mes de octubre, previendo a la dificultad que representa para una persona hacer seguimiento de legalidad a todos estos procesos, se le escribió al procurador delegado agrario, con lo cual el designó un total de cinco procuradores, cuatro somos agrarios que tenemos función de intervención como ministerio público y una procuradora de Restitución de Tierras haciendo el acompañamiento frente a qué procesos de tierras se están dando en Ovejas para evitar el traslape y que se vaya a adjudicar algún predio con proceso de restitución” (Procuradora delegada para asuntos ambientales y agrarios para el departamento de Sucre. Mayo, 2019).

### 3.2 Apoyo en la ruta de formulación e implementación del POSPR del municipio de Ovejas

La intervención en el municipio de Ovejas se enmarca en el primer ejercicio piloto a través del cual el gobierno colombiano buscó trabajar de manera simultánea en la actualización catastral con el Catastro Multipropósito (CM) y en la formalización masiva de la propiedad. Esto con el apoyo de la Agencia del Gobierno de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que actuó como operador DEL Barrido Predial en el marco de su Programa de Tierras y Desarrollo Rural.

Teniendo en cuenta la relevancia de lo anterior para el avance en el cumplimiento de metas del gobierno, las acciones en el municipio de Ovejas se proyectaron en el año 2016 en función de la propuesta metodológica construida por USAID: “Metodología técnica proyecto de implementación del modelo de asignación y

<sup>39</sup> Directriz 5.6 “[...] Los Estados deberían asegurar la coordinación entre los organismos de ejecución, así como con los gobiernos locales [...]” (FAO, 2012, pág. 8)



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

reconocimiento de derechos a través de barrido predial integral para fines de CM y formalización en Ovejas” (USAID, 2017).

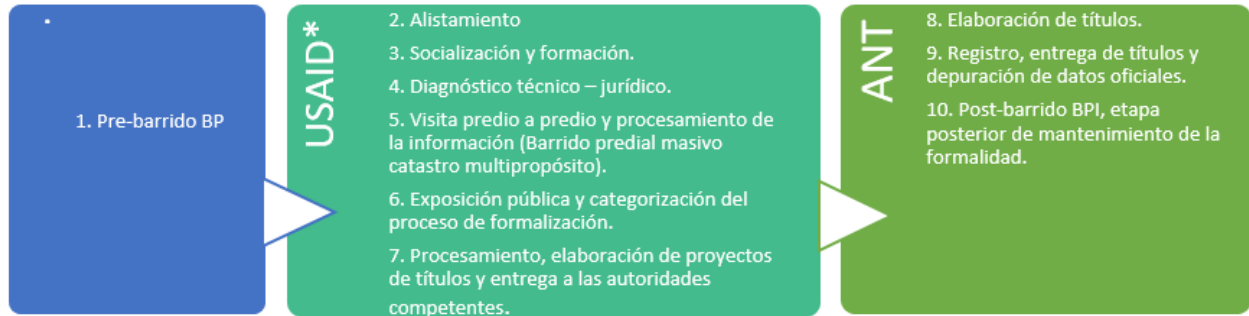


Figura 12 Etapas del modelo de asignación y reconocimiento de derechos para fines de CM y Formalización (USAID)

Entre finales del año 2016 e inicio del 2017 fueron claves los aportes realizados por la cooperación sur-sur con México a través del convenio. Si bien para esas fechas no se había avanzado en las visitas predio a predio del BP, se habían adelantado ejercicios de testeado que con base en las experiencias internacionales fortalecieron el desarrollo de pruebas y la generación de alertas sobre aspectos metodológicos asociados a la captura de datos y operación en campo.

Una vez entran en vigencia el Decreto Ley 902 y la Resolución 740 de 2017 surgen los retos de articular y armonizar las labores proyectadas y en desarrollo (pre-barrido, alistamiento y socialización y formación con esta nueva reglamentación. Para ello la ANT con el apoyo técnico del EMO inicia un trabajo paralelo entre la formulación del POSPR del municipio y el ajuste de las actividades del “modelo de asignación y reconocimiento de derechos...” con la ruta reglamentada con el fin de responder al escenario dispuesto por la normativa vigente.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

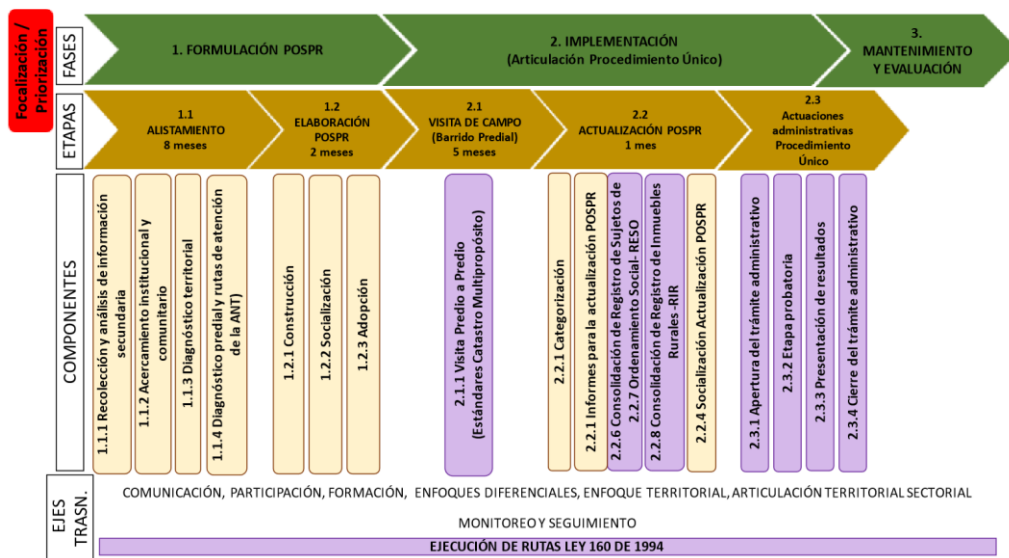


Figura 13 Ruta de los POSPR (ANT, 2017)

### 3.2.1 Formulación POSPR Ovejas

Con el lanzamiento del piloto del municipio de Ovejas (02 de junio de 2017) se dio inicio a la formulación del plan a partir del levantamiento y procesamiento de información institucional y comunitaria para la planeación operativa. En este proceso el EMO hizo acompañamiento al operador en actividades de cartografía social y en jornadas técnico-jurídicas, realizó la revisión del diseño de la red geodésica propuesta, construyó planos para la intervención en territorio, así como adelantó la recolección de información municipal e hizo pos-proceso de la información consolidada por el operador. Con base en ello desde las competencias técnicas del equipo, éste aportó a la formulación del POSPR de Ovejas el cual fue aprobado posteriormente a través de la resolución 1819 del 28 de mayo de 2018<sup>40</sup>.

Dentro de los aportes a la formulación del Plan se destacan:

- o Generación de insumos para el **contexto territorial del plan** a partir de la recolección y análisis de información municipal asociada a población, características poblacionales, predios, naturaleza jurídica de predios, áreas, etc.
- o Construcción de la **Ficha de caracterización territorial** trabajada en función del cruce de información primaria y secundaria, entre ella la información entregada por el operador como resultado de actividades como la cartografía social.
- o Armonización del **Documento de análisis integral** entregado por el operador al formato dispuesto para tal fin por la ANT lo que implicó el complemento y ajuste de la información.

<sup>40</sup> Grupo focal Equipo municipal de Ovejas. Mayo 2019.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

- o Desarrollo de **cruces y salidas gráficas** requeridas en el plan. Ello implicó la construcción de cartografía asociada a unidades de intervención, condiciones ambientales, predios baldíos, predios para actuaciones misionales de la ANT, restricciones, condicionantes, etc.
- o Construcción de **informes de dinámicas comunitarias y de dinámicas institucionales** con base en la información recolectada en el marco de las cartografías sociales, información adicional proporcionada por la comunidad, así como la construcción del directorio de actores institucionales y comunitarios a partir del relacionamiento del equipo en territorio. El desarrollo de estos ejercicios desde el territorio cobran amplia relevancia dados los conocimientos sobre las particularidades locales, la facilidad de discusión frente a las inconsistencias que se pudiesen presentar y la posibilidad de validación con los actores locales.

Cabe resaltar que dada la apuesta territorial configurada por el EMO, éste tuvo un rol central en la etapa de socialización del POSPR en el nivel municipal. En ella cobró relevancia la convocatoria abierta liderada por dicho equipo como estrategia para la reducción de desconfianzas sobre la institucionalidad, así como para la el fortalecimiento de la circulación de información entre los diversos actores asociados a la tenencia de la tierra.

### 3.2.2 Implementación POSPR Ovejas

Dada la complejidad y amplitud de la fase implementación y sus diferentes etapas, que establecen importantes retos metodológicos, administrativos y operativos, a través del convenio se articuló el trabajo de diferentes equipos técnicos para el avance efectivo del primer piloto con fines paralelos de actualización catastral y de regularización de la propiedad. Se destacan allí el equipo municipal de Ovejas, el equipo validador y el equipo de zonas focalizadas.

Como se ha mencionado los aportes acá relatados se direccionan al fortalecimiento de la operación y la implementación del POSPR y en este sentido del procedimiento único, de tal manera su relevancia subyace en el apoyo al avance de los procesos para el cumplimiento de los fines previstos y la consolidación del aprendizaje institucional de la ANT. En este sentido a continuación se resaltan de manera general algunas de las acciones adelantadas en el apoyo técnico de los equipos, las cuales se consideran han sido claves en el avance de la implementación del POSPR en el municipio de Ovejas.

- o **Acompañamiento operador barrido predial:** El EMO adelantó este tipo de acciones con fines de apoyo y seguimiento a los desarrollos del operador buscando alimentar la mejora y ajuste de procesos a través de aportes a la intervención por barrido predial. En la práctica se presentaron dificultades en la articulación requerida para este acompañamiento dadas las dinámicas de programación y comunicación de cronogramas presentadas en territorio.
- o **Liderazgo Semilleros de la Tierra y el Territorio (STyT):** El EMO realizó el apoyo técnico en la conformación de STyT en función de las necesidades identificadas y las particularidades configuradas por el avance previo del operador a través de sus estrategias de participación (Promotores y Comité de mujeres). Esto involucró la vinculación efectiva de comunidad de diversos corregimientos con especial énfasis en mujeres y jóvenes dado el interés en su empoderamiento. Partiendo del lineamiento desarrollado por la ANT desde el nivel nacional, el equipo llevó a cabo las sesiones de formación con la incorporación de ajustes basados en la lectura territorial. Asimismo, movilizó la



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

dinamización de estos semilleros que en el caso particular han tenido un rol central en la difusión y apropiación de mensajes clave asociados al proceso en desarrollo, lo cual ha sido de gran relevancia para sus miembros en tanto es considerado un escenario de empoderamiento. Pese a los relevantes resultados en términos de apropiación de la estrategia por parte de diversos miembros de la misma, la ambiciosa apuesta de vinculación comunitaria amplia reflejó retos fundamentales como el abordaje del analfabetismo, la timidez (dado su rol central para la comunicación en los contextos locales) y la sostenibilidad de estos grupos que podrían tener un rol clave en la fase de mantenimiento de los POSPR.

- o **Revisión y verificación de productos del operador:** El equipo validador apoyó técnicamente a la ANT en la aplicación de las métricas de verificación de productos a partir de las fichas de validación.
- o **Gestión victorias tempranas:** Con base en la lectura territorial inicial la ANT definió el interés de avance de procesos como la titulación de Entidades de Derecho Público que pudiesen configurar victorias tempranas. En este marco el EMO apoyó la gestión en el nivel nacional y local, así como prestó apoyo técnico a la Alcaldía municipal para la consolidación de información necesaria para el avance de los procesos. Esto incluyó apoyo en la elaboración de informes técnicos de georreferenciación, planos y redacción técnica de linderos. A partir de ello la Alcaldía ha logrado presentar solicitudes de más de 30 EDP, con resultados específicos como la entrega del parque de Flor del Monte.
- o **Apoyo contingencia de Ovejas:** por parte del equipo validador se prestó soporte en la redacción técnica de linderos de varios corregimientos, así como se hizo control de calidad a la base de datos gráfica y alfanumérica del municipio y a la redacción de linderos, así como se brindó apoyo en la construcción de los Informes técnico jurídicos.
- o **Notificaciones:** Con base en la metodología propuesta por el EMO, éste ha apoyado a la ANT en la notificación de resoluciones de inclusión al RESO y de apertura a través de jornadas masivas así como de visitas de notificación en casos de atención especial ante situaciones de adulto mayor con dificultad de movilidad, discapacidad y otros relacionados.
- o Apoyo en la **recepción de pruebas testimoniales y documentales** por parte del EMO en la consolidación y fortalecimiento de expedientes. Para ello ha sido clave su presencia en territorio.
- o **Apoyo jornadas de exposición pública:** Con la confluencia del EMO, el equipo de zonas focalizadas y el equipo validador, a través del convenio se ha realizado apoyo operativo y técnico al desarrollo de estas jornadas centrales para la implementación del procedimiento único.
- o **Comunicaciones a ministerio público** de actos administrativos y registros ante ORIP-Corozal por parte del EMO.
- o Apoyo técnico en la **revisión de actos administrativos**.
- o **Apoyo técnico a la misional para el avance de procesos de adjudicación de tierras:** Con un funcionamiento del equipo de zonas focalizadas en triadas desde el nivel central (Catastral-agróonomo y jurídico) y un apoyo en territorio con el EMO para el desarrollo de visitas de inspección ocular (componente agronómico), el convenio ha direccionado esfuerzos a la consolidación de avances efectivos de procesos de adjudicación de tierras. Ello con incidencia en aspectos centrales dentro de los que resaltan los aportes para la valoración de economías del cuidado, la elaboración de proyectos de



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

generación de ingresos para los beneficiarios de eventuales adjudicaciones en el marco de lo dispuesto en el Decreto 902/17<sup>41</sup> y el apoyo técnico en los cálculos de UAF predial.

- 
- <sup>41</sup> Para la realización de esta tarea fue clave la articulación realizada por el EBM con entidades como el ICA (en torno a información de productos y plagas), Gobernación de Sucre (Evaluación agropecuaria anual), Universidad de Sucre (estudios de suelos), FENALCE (valores de cereales y semillas), Almidones de sucre (agroindustria del departamento), entre otros.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

#### 4. COOPERACIÓN SUR-SUR Y COOPERACIÓN TRIANGULAR

En el marco del convenio UTF/COL/077/COL la ANT y la FAO plantearon como uno de los componentes del producto 1 el desarrollo del intercambio de experiencias en materia de distribución, acceso a tierras y seguridad jurídica de la tenencia. Ello con el fin de identificar elementos de reflexión y análisis asociados a estructura institucional, metodologías e instrumentos técnicos y jurídicos que pudiesen contribuir a la política pública de OSPR fortaleciendo la acción de la ANT en esta materia.

A partir de ello se consolidó un relevante aporte con la identificación y reconocimiento de experiencias y lecciones aprendidas de instituciones de otros países en relación con el catastro, la seguridad jurídica y el acceso a tierras teniendo como referente el necesario aprendizaje desde un enfoque de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Esto condujo al avance en el desarrollo de un “Banco de experiencias y lecciones aprendidas para la implementación de la política de tierras en Colombia” (Vega, González, López, & Ramirez, 2019), documento del cual se retomaron de manera literal gran parte de sus conclusiones como elementos a destacar entre los aportes de la Cooperación Sur Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT)<sup>42</sup>.

*Tabla 2 Recomendaciones y aspectos a destacar de la CSS y la CT (Retomado de Conclusiones FAO, 2018).*

País	Aspectos a destacar/Recomendaciones
Chile	<p>El gobierno chileno maneja diferentes modalidades de reconocimiento de relaciones legítimas de tenencia a través del otorgamiento de contratos de uso o concesión. En este sentido, la evaluación y eventual adopción de los criterios de selección, las condiciones bajo las que se entregan bienes fiscales o baldíos, las tipologías de contratos de concesión, así como formas de compensación económica y ambiental constituyen elementos provechosos para la incorporación al esquema agrario colombiano.</p> <p>Es fundamental promover el fortalecimiento de los procesos de ordenamiento social en curso, lo cual no se traduce en otra cosa que fortalecer institucionalmente a la Agencia Nacional de Tierras para que en el cumplimiento de su misionalidad incremente la presencia del Estado a través del barrido predial y, a su vez, genere seguridad jurídica en territorios donde la informalidad de los títulos es alta.</p>
Francia	<p>Un enfoque a resaltar del intercambio de experiencias con el gobierno francés es el nivel de incidencia directa en los negocios jurídicos entre particulares. El gobierno regula aspectos de los contratos de arrendamientos rurales –tanto en bienes privados como fiscales–, tales como: duración mínima de arrendamientos, causales de renovación, indemnizaciones por incumplimiento, derecho de preferencia para la compra de propiedad privada y montos mínimos y máximos de alquiler.</p> <p>El nivel de intervención con que cuentan las organizaciones profesionales agrarias, entre las que se incluye organizaciones sindicales, de crédito agrícola, cámaras agrarias y mutualidad, constituyen una materialización del derecho a la participación con que cuenta la población campesina. Tan es así que la participación en estas instancias territoriales a través de comisiones, llegan a evaluar la totalidad de transacciones sobre la tierra, otorgando -o no- su eventual aprobación. Es tanto el nivel de</p>

<sup>42</sup> Para el reconocimiento de las experiencias, lecciones aprendidas y organismos/instituciones de intercambio de manera detallada, se recomienda la revisión del citado documento el cual recoge los acuerdos de cooperación, los contextos, resultados, observaciones y recomendaciones de los países cooperantes.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

País	Aspectos a destacar/Recomendaciones
	<p>incidencia de las organizaciones en las prefecturas, que los conceptos de estas instancias pueden ser determinantes al momento de regular la concentración o atomización de la propiedad rural.</p> <p>Similar a la regulación colombiana introducida con la Unidad Agrícola Familiar, la cual -en esencia- constituye un rasero mínimo y máximo de adjudicación, la experiencia francesa incluye medidas en aras de evitar la concentración de la tierra. En este sentido el país europeo va un paso más allá en materia de regulación agraria, concibiendo instrumentos específicos para la determinación de superficies máximas y mínimas de bienes a entregar. A su vez, se condiciona esta área a proyectos productivos considerados “viabiles” y, en caso de superar dicha extensión, debe solicitarse autorización a la autoridad de gobierno de la provincia correspondiente. Mediante la implementación de este tipo de políticas se consigue aumentar la gobernanza, de manera descentralizada, desarrollando el principio de participación, incidiendo directamente en el mercado de tierras, evitando la concentración de las explotaciones y el uso indebido del suelo.</p>
Uruguay	<p>La política de acceso a tierras para familiar rurales que carecen de ella mediante compra de tierras por parte del Estado para su arrendamiento, adjudicación, comodato u otras formas, es uno de los aspectos centrales de la experiencia de reforma y distribución de tierras en el caso uruguayo.</p> <p>Los programas adelantados bajo el marco de la política de inclusión de las mujeres, en la titularidad y cotitularidad del acceso a la tierra, buscando avanzar en la igualdad de derechos entre hombres y mujeres es uno de los aspectos importantes de los programas. Estos avances aunados a promover la participación de jóvenes en el desarrollo rural permiten asegurar un mantenimiento intergeneracional de las actividades productivas.</p>
Italia	<p>Italia cuenta con una importante experiencia en Cooperativismo como estrategia de desarrollo rural, cohesión social y alianzas público privadas. De las experiencias compartidas con el gobierno italiano puede resaltarse el programa LEADER -descrito a profundidad en el acápite instrumentos y metodologías de regularización italianas-, el cual puede aportar elementos novedosos en cuanto al relacionamiento y articulación institucional vertical –esto es, nivel municipal, regional, nacional y europeo- en la ejecución de proyectos productivos concretos de corto a mediano plazo, en los que pueden converger diversas fuentes de financiamiento (no necesariamente estatal).</p> <p>El catastro debe ser la herramienta básica para impulsar políticas para la planificación del territorio. Este debe representar de manera fehaciente la realidad física, económica, y legal de una determinada unidad territorial. Considerando la diversidad de las áreas rurales europeas, el supuesto innovador es que las estrategias de desarrollo son más efectivas y eficaces si las deciden y ponen en práctica a escala local los propios interesados, complementándose con procedimientos claros y transparentes, con el apoyo de las administraciones públicas pertinentes y con la asistencia técnica necesaria para posibilitar la transferencia de buenas prácticas.</p>
Tailandia	<p>Parte del éxito de la política pública de sustitución de cultivos ilícitos –aparte de la gran cantidad de fondos dispuestos y la planeación a largo plazo- consistió en que a la gente no se le entregaron donaciones o subsidios. El rol del Estado se circunscribió a la recepción de las necesidades comunitarias y concibió a las instituciones gubernamentales como provisor de soluciones a estas problemáticas, por ejemplo, si una comunidad argüía necesitar escuelas, el Ministerio de Educación las edificaba, independientemente de la asignación presupuestal; Si el campesinado reconocía la</p>





联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

País	Aspectos a destacar/Recomendaciones
	ausencia de alternativas para el financiamiento de sus iniciativas se promovía el acceso a líneas crédito y oportunidades de financiamiento para proyectos productivos.
Tailandia	La experiencia tailandesa parte de reconocer la problemática asociada a los cultivos ilícitos no como un problema en sí mismo sino como consecuencia de otros factores como la pobreza y la falta de oportunidades a la que se enfrentan históricamente las comunidades rurales. En otras palabras, la política pública se enfocó al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad, no de la reducción de una sustancia ilícita. Consecuencia y ejemplo de este cambio de enfoque es que en Tailandia nadie se ocupó de cuántas hectáreas de amapola se reducían o cuánta heroína se dejó de producir, si la verdadera causa del malestar de la comunidad es la pobreza, marginalización social, ausencia de Estado y falta de oportunidades, entonces, la medición o monitoreo debe enfocarse sobre cuántas familias quieren dedicarse –voluntariamente- a otras actividades que permitan la superación de la actividad ilícita.
México	La jurisdicción agraria mexicana es el resultado de lo acordado en el Plan de Ayala frente a temas agrarios, elevado a categoría constitucional en la Carta Política de 1917, donde se estableció en la Fracción XIX del artículo 27. A pesar de ello, no fue hasta 1992 que tal norma se hizo operativa a través de la promulgación de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. En esta norma se estableció la existencia de una jurisdicción compuesta por dos (2) instancias, siendo la primera los "Tribunales Unitarios Agrarios" y la segunda el "Tribunal Superior Agrario". Estos tribunales tienen competencia principalmente para dirimir conflictos que se presentan en torno a los ejidos, o por afectaciones derivadas de daños causados por la acción u omisión de la Procuraduría Agraria.
Brasil	Apuestas como el diseño, implementación y fortalecimiento de iniciativas como el Catastro Rural implican una serie de beneficios para el caso colombiano en el al menos dos sentidos: (i) aumento de gobernanza por el levantamiento de información real y la (ii) fiscalización de nuevos inmuebles catastrados.  En este orden de ideas, experiencias como las descritas en el apartado de instrumentos y metodologías de regularización brasileras, muestra iniciativas que no solamente articulan multiplicidad de registros administrativos, sino que permiten el acceso a información para la correcta planeación, inversión y gestión del territorio, incluyendo el mejoramiento de los recursos públicos territoriales. Bajo esta lógica -que en últimas es la de construcción de Estado- debe entenderse como fundamental el avance en la construcción, modernización e interrelación del catastro y la institucionalidad que lo alimenta.
Paraguay	El análisis de metodología general desarrollada por el INDERT, a través del SIRT, en lo que refiere al levantamiento de la información en campo y a los procesos de regularización y titulación masiva, es similar a la adoptada en los planes de ordenamiento social de la propiedad que actualmente desarrolla la ANT. Sin embargo, el uso de herramientas tecnológicas de alta precisión en Paraguay y los resultados alcanzados por la adecuada coordinación institucional, conllevan a considerar que la ANT requiere avanzar más rápidamente en la implementación este tipo de herramientas.  El catastro multipropósito por su parte, es un proceso que involucra también el levantamiento y análisis de diversas variables que seguramente aportarán a la formulación de políticas de desarrollo rural más apropiadas en cada territorio, sin embargo esto confiere una exigencia adicional y es alcanzar un intercambio de información y una coordinación operativa juiciosa, estrecha, sólida y



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

País	Aspectos a destacar/Recomendaciones
	permanente que en materia de tierras implica a la Superintendencia de Notariado y Registro, al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a la Agencia Nacional de Tierras.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 5. Consideraciones finales

Como se ha presentado en este documento, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques (DVGT) configuran, entre otros, una apuesta colectiva para la garantía de derechos sobre la tenencia de la tierra, vista esta como factor productivo de las comunidades rurales. De tal forma dichas directrices realizan relevantes llamados a los gobiernos y sus instituciones a cargo de la política pública en materia de tierras, con el fin de fortalecer la gobernanza responsable desde la consolidación y puesta en marcha de procesos, sinergias y articulaciones que en línea con sus principios generales y de aplicación aporten a la seguridad jurídica de la tenencia y el acceso progresivo a la tierra por parte de las poblaciones históricamente marginadas.

Bajo este referente, para la FAO se configura como derrotero el avance del gobierno de Colombia, en la aplicación de las DVGT con el liderazgo de la ANT como máxima autoridad de tierras en el país. En tal sentido vislumbra como escenario de acción para la materialización de las directrices la política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR), operativizada en los contextos locales en el abordaje integrado de las tres fases de los POSPR: Formulación, Implementación y Mantenimiento.

Partiendo de las características de la FAO como experto técnico internacional y de su rol como cooperante, desde el Convenio UTF/COL/077/COL ANT-FAO, se ha realizado acompañamiento técnico a la implementación de la política de OSPR con la puesta en ejecución de acciones direccionadas al fortalecimiento de procesos, el apoyo a la operación y la construcción de aprendizajes institucionales para la mejora. Esto último desde la experiencia propia a nivel nacional (ANT en la implementación de ejercicios piloto) y las experiencias y lecciones aprendidas en el contexto internacional en relación a la implementación de procesos asociados con la actualización catastral y la regularización de la propiedad (Cooperación Sur-Sur y Cooperación Triangular).

Pese a los importantes avances en términos de la formulación de procesos y procedimientos, la definición de estándares al interior de la ANT y la consolidación de lecciones aprendidas, el Decreto 902 de 2017 y la Resolución 740 de 2017 continúan planteando desafíos frente a la operativización de las actividades en campo (catastrales, jurídicas y sociales), así como de la coordinación entre actores (incluyendo dependencias de la ANT) en relación al manejo de documentos e información y el avance de procesos misionales. Así, por ejemplo, continúan siendo desafíos el fortalecimiento de capacidades técnicas de los equipos operadores, los ajustes asociados a la verificación de productos a entregar por los operadores del barrido predial masivo, el manejo documental, así como el direccionamiento 100% fiable de procesos al interior de las dependencias de la ANT.

A los desafíos que persisten en la formulación y la implementación de los POSPR, que involucran la acción tanto de la ANT como de los operadores y demás instituciones relacionadas (ej. IGAC, DNP), se suma el reto del mantenimiento y la sostenibilidad de la intervención. Ello requiere el fortalecimiento de la apropiación social del proceso de OSPR, el desarrollo de estrategias de participación comunitaria que trasciendan los ejercicios de comunicación e información en territorio y sean sostenibles en el tiempo, así como la articulación y confluencia institucional en los diferentes niveles para la gestión de los roles en esta última fase del proceso.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## ANEXO 1. Equipos del Convenio y principales tareas desarrolladas

### Equipo

### Principales tareas

<i>Consultores nivel central</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Construcción de insumos para el ajuste y mejoramiento de procesos desde lo jurídico, catastral y social (enfoques diferenciales).</li><li>• Construcción y desarrollo de agendas de intercambio de experiencias en el marco de la cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT) para el fortalecimiento de capacidades de la ANT.</li></ul>
<i>Cogestores</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Articular acciones entre el nivel central y los escenarios piloto definidos.</li><li>• Aportar al posicionamiento de la oferta institucional en los territorios.</li><li>• Desarrollar las articulaciones y gestiones necesarias para el avance de procesos.</li><li>• Apoyar el componente logístico para el inicio de la operación.</li></ul>
<i>Equipo Municipal de Ovejas</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Apoyar a la ANT en territorio.</li><li>• Acompañar técnicamente el desarrollo de actividades por parte del operador del barrido predial masivo.</li><li>• Realizar visitas de inspección ocular (ejemplo: baldíos en apoyo al equipo de zonas focalizadas).</li><li>• Apoyar jornadas de notificación de actos administrativos.</li><li>• Apoyar la elaboración y actualización del POSPR Ovejas.</li><li>• Recepcionar pruebas testimoniales y documentales.</li><li>• Recepcionar, revisar y contrastar los expedientes físicos entregados por el operador.</li><li>• Apoyar la consolidación de la información de la ficha de caracterización en materia jurídica, social y técnica (catastral y agrónomos).</li></ul>
<i>Gestión del conocimiento</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aportar a la construcción de lineamientos para la Gestión del conocimiento en el marco del OSPR.</li><li>• Consolidar y realizar análisis de lecciones aprendidas en el marco de la implementación de la política pública de OSPR.</li></ul>
<i>Equipo Validador</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Revisar y ajustar los productos generados por el operador en el barrido predial del municipio de Ovejas.</li><li>• Apoyar la redacción de lineamientos técnicos de linderos.</li><li>• Clasificar, organizar y cargar la información jurídica y catastral al SIT (vinculada con el CM).</li></ul>
<i>Equipo de apoyo Subdirección de Planeación Operativa (ANT)</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aportar a la construcción de la hoja de ruta de control de calidad para el seguimiento y validación de los productos jurídicos y levantamientos planimétricos prediales.</li><li>• Generar insumos jurídicos, geodésicos y cartográficos para la <u>formulación e implementación</u> de los POSPR.</li><li>• Acompañar la construcción, revisar y validar el <u>componente técnico</u> de los POSPR en formulación.</li><li>• Apoyar la construcción y validación de las <u>fichas de caracterización municipal</u>.</li><li>• Acompañar el proceso de levantamiento y sistematización de cartografía social (municipal y veredal), validación de la información asociada a la misma y cargue en el SIT.</li><li>• Apoyar el ajuste normativo a la ruta de ordenamiento social de la propiedad rural.</li></ul>



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

*Equipo Zonas  
Focalizadas*

- Apoyar la implementación del procedimiento único desde la fase administrativa 1 en contribución a los procesos de adjudicación de predios baldíos en el *municipio de Ovejas*.
- Apoyar el cálculo de UAF predial en procesos de adjudicación de tierras.
- Clasificar, organizar y cargar información jurídica y catastral al SIT.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

## 6. Bibliografía

- ANT. (2017). *Documento conceptual de Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá.
- ANT. (2017). *Procedimiento Monitoreo y seguimiento a la formulación, implementación y actualización de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: Proceso planificación del ordenamiento social de la propiedad rural.
- ANT. (2018). *Lineamiento sobre restricciones y condicionantes en la formulación de los POSPR*. Bogotá: Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
- ANT. (2018). *Lineamiento Técnico-Conceptual para el diligenciamiento de la MAPRE*. Planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.
- DNP. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.
- DNP. (2015). *El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz - Misión para la transformación del campo*. Bogotá.
- DNP. (2019). *Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia pacto por la equidad*. Bogotá: Gobierno de Colombia.
- FAO. (2012). *Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma.
- FAO. (2015). *Marco programático de país de la FAO para Colombia 2015-2019*.
- FAO. (2016). *Proyecto Cooperación técnica para la implementación de la política de tierras. UTF/COL/077/COL*. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - Agencia Nacional de Tierras.
- FAO. (2017). *Enfoque diferencial por ciclo vital recomendaciones para la incorporación en el ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: UTF/COL/077/COL FAO-ANT.
- FAO. (2017). *Recomendaciones para integrar el enfoque de género en la ruta metodológica de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: UTF/COL/077/COL ANT-FAO.
- FAO. (2018). *Sembrando conocimiento para el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural*. Bogotá: Cooperación técnica para la implementación de la política de Tierras. UTF/COL/077/COL.
- FAO. (2019). *Cooperación Sur Sur y Cooperación Triangular. Banco de experiencias y lecciones aprendidas para la implementación de la política de tierras en Colombia*. Bogotá.
- IGAC. (2012). *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.



联合国  
粮食及  
农业组织

FOOD AND  
AGRICULTURE  
ORGANIZATION  
OF THE  
UNITED NATIONS

ORGANISATION  
DES NATIONS  
UNIES POUR  
L'ALIMENTATION  
ET L'AGRICULTURE

ORGANIZACION  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA  
LA ALIMENTACIÓN  
Y AGRICULTURA

منظمة  
الاغذية  
والزراعة  
للأمم  
المتحدة

- USAID. (2017). *Metodología técnica proyecto de implementación del modelo de asignación y reconocimiento de derechos a través de barrido predial integral para fines de CM y formalización en Ovejas.*
- Vega, A., González, C., López, J. D., & Ramirez, T. (2019). *Cooperación Sur Sur y Cooperación Triangular. Banco de experiencias y lecciones aprendidas para la implementación de la política de tierras en Colombia.* Bogotá: FAO-ANT.
- Vega, A., Moncaleano, J., Ortiz, S., Mendoza, G., Carvajalino, M., & Rodríguez, F. (2017). *Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia.* Bogotá: FAO - Minagricultura - UPRA.