

**JUSTIFICACIÓN TÉCNICA
MODIFICACIÓN, ADICIÓN Y PRÓRROGA
CONVENIO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL 361 DE 2016
ANT - FAO**

1. ANTECEDENTES

- 1.1. El Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016 (Proyecto UTF/COL/077/COL) se suscribió el día 31 de octubre de 2016 con el objeto de efectuar la *"Cooperación técnica para la implementación de la Política de Tierras"*.
- 1.2. La duración inicial del convenio se estableció hasta el 31 de diciembre de 2017. Mediante enmienda No. 01 del 17 de diciembre de 2017, el plazo de prorrogó hasta el 31 de julio de 2018.
- 1.3. El balance de ejecución financiera, respecto de los aportes de la Agencia Nacional de Tierras en el Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016, conforme al Séptimo Informe presentado por FAO, el 29 de mayo de 2018, con corte al 30 de abril de 2018, se encuentra en un 75%.
- 1.4. En la actualidad el Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016 se encuentra vigente y en ejecución.

2. JUSTIFICACIÓN

La Agencia Nacional de Tierras y la FAO consideran necesario y procedente la modificación, adición y prórroga del Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016, en razón a los fundamentos que a continuación se exponen:

2.1 PRODUCTO 1 DEL CONVENIO

2.1.1 ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD

El ordenamiento social de la propiedad y, en especial, la recolección de información física, jurídica, económica y social de los predios intervenidos mediante barrido, demandan la realización de una compleja serie de actividades y pasos

concatenados que configuran un proceso de sistematización y análisis de grandes volúmenes de información alfanumérica, nunca antes intentado ni por la ANT, ni por otras entidades públicas en el país. Ello implica enfrentar, al menos tres retos: (i) Las condiciones concretas de seguridad para la intervención de equipos interdisciplinarios con vocación de permanencia de mediano plazo, en territorios rurales de difícil acceso y con presencia o de influencia de grupos armados o de criminalidad organizada; (ii) La articulación y coordinación institucional dada la necesidad de contar con registros administrativos con información geográfica y alfanumérica no producida ni administrada por la ANT, imprescindible para cumplir con su función misional de ordenamiento social de la propiedad; (iii) La complejidad técnica y operativa de disponer de los recursos humanos y de infraestructura física para recolectar, sistematizar y ofrecer información útil para tomar decisiones sobre la asignación de derechos de propiedad agraria, en un contexto de masiva informalidad.

2.1.2 ESTADO ACTUAL DEL PILOTO DE OVEJAS – OPERADOR DE USAID

En el convenio se previó como **producto 1** el denominado así: *“La Agencia Nacional de Tierras dispone de una metodología participativa, descentralizada y validada para el proceso de formalización de la propiedad a través del barrido predial, así como de un Plan Nacional de Formalización”*.

En el marco de dicho producto se adelanta el piloto para formular e implementar planes de ordenamiento social de la propiedad. Concretamente, se tiene el piloto de Ovejas.

Actualmente el piloto de Ovejas, dentro de la ruta de planes de ordenamiento social de la propiedad, se encuentra en la fase de Visitas Predio a Predio, capturando la información técnica y jurídica que permita iniciar los procesos de formalización y reconocimiento de derechos al interior de la ANT. Se han barrido hasta el momento los corregimientos de Canutalito, Canutal y Flor del Monte, con 1823 predios levantado, para un total de 8358.5183 hectáreas medidas. En estos corregimientos se han recogido 1130 FISO. Quedando por visitar los corregimientos de San Rafael, La Peña, El Floral, Almagra, Chengue, Salitral, Don Gabriel y Pijiguay.¹

¹ Reporte semanal No. 45 del 11 al 15 de junio de 2018.

El papel de FAO en el presente proceso ha sido el de acompañar el proyecto piloto implementado por USAID, para sistematizar y recoger lecciones aprendidas y apoyar en acciones complementarias el desarrollo del piloto. En ese orden de ideas, el equipo de FAO con que se cuenta, ha realizado acompañamiento a las actividades planteadas en diferentes fases del piloto realizadas hasta el momento, como lo son las cartografías sociales, las brigadas técnico – jurídicas, reuniones de socialización, documentando lo encontrado en campo, generando alertas e informes que permiten a la ANT conocer el día a día del piloto y tomar las decisiones pertinentes.

Como acciones complementarias tenemos la socialización del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural ante instituciones, gremios y comunidad, la búsqueda de información secundaria en el territorio, como insumo para el Plan; adelantar las victorias tempranas correspondientes a los expedientes denominados rezagos del municipio de Ovejas, en articulación con la subdirección de Acceso a Tierras en Zonas Focalizadas, llevando a cabo notificaciones, cartografías sociales y visitas de verificación logrando hasta el momento 14 títulos pendientes de registro una vez se levante las medidas de protección colectiva y por último apoyar la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación para la titulación a Entidades de Derecho Público - EDP, realizando en conjunto con el operador el levantamiento de 14 procesos con Entidades de Derecho Público y la gestión de estudios de factibilidad con la Alcaldía Municipal de Ovejas.

El piloto de Ovejas ha requerido una serie de ajustes en los Comités Operativos de Campo que lidera el Departamento Nacional de Planeación y en los cuales participan: Operador, ANT, IGAC, URT, SNR y Equipo Validador, ajustes que inciden en extensión en tiempo de la operación, encontrándonos actualmente en la fase cuatro (4) del piloto correspondiente a las visitas predio a predio.

De acuerdo al último ajuste realizado a la metodología y cronograma² del Operador del Programa de Tierras de USAID, el cierre del piloto se encuentra estimado para el 30 de octubre de 2018 y no el 22 de abril de 2018 como se tenía originalmente previsto³, fecha que sobrepasa el plazo del convenio de cooperación internacional No. 361 de 2016.

² Acta de validación al Plan de Trabajo del 23 de enero de 2018

³ El ajuste a la metodología y cronograma fue aprobado en Comité Operativo de Campo del 15 de enero de 2018. Se aprobó un nuevo ajuste al cronograma en Comité Operativo de Campo del 11 de mayo de 2018.



Para mayor ilustración, se presenta un avance del Producto No. 1, en lo relacionado con la metodología:

Tabla No. 1 – Avance porcentual de actividades pendientes del Producto 1

PRODUCTO	ACTIVIDAD	AVANCE %
Producto 1. La ANT dispone de una metodología participativa, descentralizada y validada para el proceso de formalización de la propiedad a través del barrido predial, así como de un Plan Nacional de Formalización.	Definir la hoja de ruta metodológica para la formalización pública y privada, a partir de las metodologías de barrido predial y los pilotos a implementar: Ovejas	60%
	Cooperación Sur – Sur	85%
	Registro de sujetos de ordenamiento (RESO)	80%

2.1.3 INCLUSIÓN DE LA VALIDACIÓN DE PRODUCTOS DEL OPERADOR OVEJAS (SUCRE)

La Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la Agencia Nacional de Tierras, considera necesario e indispensable que del producto No. 1 previsto en el Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016, se incluya una nueva actividad asociada a la validación de los productos del operador del piloto Ovejas (Sucre), que en la actualidad es Tetratex, teniendo en cuenta las razones que a continuación se exponen.

Por efecto de la especialidad de las actividades a desarrollar en este proceso, la inclusión de la validación de productos del Operador del piloto de Ovejas (Sucre) bajo el Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016 se encuentra prevista en el esquema del Catastro Multipropósito.

Inicialmente el proceso se realizó a través del socio estratégico CISP, en el marco del Convenio de Asociación No. 494 de 2017, celebrado con la Agencia Nacional de tierras, con el fin de procurar independencia frente a la ANT.

Por tal motivo, se precisa que los costos que implica la validación señalada no fueron considerados en el presupuesto del Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016.

Por la dinámica propia de validación que implica una orientación técnica fortalecida, la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la Agencia Nacional de Tierras, vislumbró la necesidad de que sea FAO el vinculador del equipo validador, para que, de esta forma, FAO pueda orientar la labor realizada por este equipo, toda vez que el piloto se encuentra en fase de barrido en la que los productos se masifican, y que el operador del piloto Ovejas ya inició la entrega de los productos del barrido, encontrándonos actualmente en la fase de visitas predio a predio.

El rol que desempeña el equipo validador es de vital importancia para el buen desarrollo del piloto, permitirá llevar a la Agencia Nacional de Tierras y a la FAO una lectura precisa y detallado de los avances del piloto, al tener como funciones específica la revisión, seguimiento y validación de los productos del Catastro Multipropósito de los componentes: social, jurídico, económico, catastral y SIG a fin de garantizar que esté cumpliendo con los estándares de calidad propuestos en el modelo LADM Col para su posterior validación, de acuerdo a los lineamientos construidos en mesa técnica de validación con el IGAC, la ANT, el DNP y la SNR. Esta validación permite a su vez al Departamento Nacional de Planeación contar con las herramientas necesarias para la formulación de política pública en torno al Catastro Multipropósito, adquiriendo lineamientos a aplicar en la fase de expansión de acuerdo a lo construido con su equipo validador y demás personas de la ANT que intervienen en el piloto.

Dentro de la nueva actividad de validación que se incluirá en el Producto 1 del Convenio de Cooperación internacional No. 361 de 2016, se prevé incluir también una recomendación integral a la ruta de planes ordenamiento social de la propiedad, incluyendo los procesos de seguimiento y validación.



GOBIERNO DE COLOMBIA

2.1.4 COMPONENTE TECNOLÓGICO DEL PILOTO OVEJAS

Por otro lado, se precisa que el piloto de Ovejas se encuentra organizado en seis (6) fases: Alistamiento, socialización y formación, diagnóstico técnico jurídico, visitas predio a predio, exposición pública y elaboración de títulos.

Como producto desde el componente tecnológico se estableció el modelamiento de base de datos LADM Col para parametrizar, que en cada fase del piloto se iría avanzando de forma tal que para la fase de diagnóstico técnico – jurídico se pudiera contar con la base de datos parametrizada y lista para la captura de solicitudes de la ANT durante las brigadas a desarrollarse en esta fase.

La base de datos fue desarrollada en su totalidad, pero no pudo ser aplicada al piloto Ovejas, y el operador debió desarrollar la fase de diagnóstico técnico – jurídico, así como el testeó en el corregimiento de Canutalito capturando la información a mano.

En comité operativo de campo del 15 de noviembre de 2017, al que asistieron FAO, USAID, Agencia Nacional de Tierras (Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad), IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro, Departamento Nacional de Planeación y el Operador Tretatek, éste último informó la decisión de contratar la realización de una nueva base de datos funcional al piloto, al concluir que la base de datos desarrollada por *TRIMBLE* no cumplía con los requerimientos necesarios y su implementación resultaba mucho más costosa.

Desde esta fecha, el operador se dio a la tarea de construir la nueva base de datos, operación en la que la Agencia Nacional de Tierras (Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad), brindó un acompañamiento constante y apoyó, junto con la Cooperación Suiza, en la materialización de la misma, siendo validada dicha base de datos el pasado 11 de abril de 2018 por el Equipo validador⁴, en ese momento contratado por CISP.

Es de anotar que la base de datos fue desarrollada por módulos, habilitando partes necesarias para el inicio del barrido el 26 de enero de 2018, priorizando la parametrización de los formularios de captura de información en campo.

⁴ Acta de validación de fecha 11 de abril de 2018.

Internacional No. 361 de 2016, en lo relacionado con el producto 1, conforme a lo expuesto.

2.2 PRODUCTO 2 DEL CONVENIO

Se precisa que las actividades asociadas al producto 2 *“El Gobierno de Colombia dispone de una evaluación de resultados de las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas, que permita realizar ajustes programáticos para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 160 de 1994”*.

La revisión final del documento de evaluación por parte de la Agencia Nacional de Tierras y la solicitud de ajustes al mismo, tomo tiempos adicionales a los previstos.

En el marco de dicho producto, se previó adelantar la socialización de la evaluación de resultados de las Zonas de Reserva Campesinas Constituidas.

El propósito que tiene la Agencia Nacional de Tierras con dicha socialización, es poner en contexto a diferentes actores asociados a la materia sobre los resultados de la evaluación, entre los que se destacan: Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente, Procuraduría, Defensoría del Pueblo, la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina – ANZORC, entre otros.

Por otro lado, la planificación de la socialización propendiendo porque la participación de las entidades se dé en el mayor número posible, ha exigido un trabajo de conciliación de agendas de los participantes, resultado de lo cual se determinó que dicha socialización se realice en los primeros días del mes de agosto de 2018.

En esa medida, la Dirección de Acceso a Tierras de la Agencia Nacional de Tierras, considera necesario e indispensable prorrogar el Convenio Cooperación Internacional No. 361 de 2016, en lo relacionado con el producto 2, conforme a lo expuesto.

3. CONCLUSIÓN

En el marco de lo anteriormente expuesto, se requiere:

- 3.1. Prórroga el Convenio de Cooperación Internacional No. 361 de 2016 hasta el 20 de diciembre de 2018, para el desarrollo de actividades asociadas al producto 1 y producto 2 del convenio.
- 3.2. El valor de la adición al convenio de cooperación Internacional No. 361 de 2016 es por la suma de MIL TRESCIENTOS DIECINUEVE MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS PESOS (\$1.319.689.236), discriminados, así:
 - **Aporte de la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS:** La ANT aportará en dinero la suma de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS DIECINUEVE PESOS (\$659.844.619)**, con cargo al Certificado de Disponibilidad Presupuestal, expedido por la Subdirectora Administrativa y Financiera de la AGENCIA para la vigencia 2018.
 - **Aporte de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA:** la FAO hará una contribución no monetaria de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SEISCIENTOS DIEZ Y NUEVE PESOS MCTE (COP\$ 659 844.619)**, equivalentes a un aproximado de USD 228 399, calculados a la tasa de cambio de NN.UU. para el mes junio de 2018 (2.889).
- 3.3. Con el fin de facilitar la ejecución de los recursos y de las actividades objeto de la presente modificación, adición y prórroga, la Agencia Nacional de Tierras transferirá a la FAO el valor total de su aporte de la adición en un único desembolso, una vez sea validado y aprobado por el Comité Técnico Operativo y por los supervisores del convenio el ajuste del Plan Operativo, en virtud de la presente modificación, adición y prórroga.

Las situaciones antes expuestas impactaron la ejecución de las actividades previstas en el plan operativo, en lo relacionado con el componente tecnológico del proyecto en lo relacionado con el producto 1 del Convenio.

2.1.5 AJUSTES NORMATIVOS

La transición normativa entre la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, representó para la ANT una adaptación interna de los procedimientos, que se concretaron en los diferentes lineamientos expedidos durante el 2017 y 2018, que, en el caso del piloto de Ovejas, (el más avanzado), implicó el cambio de estrategia jurídica.

La parametrización de una nueva base de datos coincidió con los nuevos lineamientos, por lo que los formatos se entregaron y parametrizaron a tiempo para no afectar la fecha de entrada a barrido de este año, programada el 26 de enero. No obstante, a la fecha siguen dando nuevos lineamientos como el de UAF predial⁵, FISO para Entidades de Derecho Público, FISO para Fondo Nacional Agrario, que modifican y retrasan la operación.

No obstante, se resalta que se han iniciado acciones de mitigación por parte de la Agencia Nacional de Tierras, como lo son el refuerzo con nuestros equipos de la operación para la realización de algunas de las tareas, que implican la prórroga y adición de los contratos del Equipo Base Municipal (EBM) en Ovejas.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias puestas de presente, se requiere para el acompañamiento técnico en la implementación del barrido predial, entre otras:

- El requerimiento relativo a las notificaciones masivas de los autos de inclusión al RESO, de apertura y de cierre.
- Las comunicaciones y notificaciones a Procuraduría.
- La convocatoria del comité de selección para predios FNA e inscripción ante la SNR.

⁵ Remitirse a Circular 06 del 29 de enero de 2018 proferida por la ANT

Todas estas acciones no habían sido previstas inicialmente y surgen a raíz de los lineamientos jurídicos, los cuales determinaron la aplicación del procedimiento único en el piloto de Ovejas, agregando actividades complementarias al piloto que no estaban previstas dentro de las actividades que debía realizar el operador⁶.

Las anteriores situaciones, sumadas al acompañamiento a la operación en todas sus fases y la definición de la hoja de ruta metodológica para la formalización pública y privada, a partir de las metodologías de barrido predial y los pilotos a implementar, demandan la prolongación de las actividades de FAO hasta que se haya terminado el piloto, pues solo de esta forma se podría finalizar los procesos de reconocimiento de derechos, formalización y regularización, así como garantizar tener una lectura real de lo que sucede en terreno y concluir las lecciones aprendidas que sirvan como insumo en la construcción de metodología para el Catastro Multipropósito y el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en zonas focalizadas.

Después de terminado el piloto quedarán procesos que se encuentren aún en trámite, sea porque los interesados presentaron algún recurso o porque no estuvieron presentes en las jornadas de notificación y se hace necesaria la notificación por aviso y edicto. Por ello, siguiendo esta acción de acompañamiento, se deberá contar con el apoyo estratégico por un tiempo mayor a la finalización de la intervención del operador, en los términos del artículo 28 de la Resolución 740 de 2017.

Hasta el momento, este es el único piloto en el país que conlleva temas de formalización y catastro, en el que además se han probado diferentes herramientas tecnológicas y metodologías de intervención que contienen reconocimiento y aportes sociales.

Para poder garantizar tener una visión panorámica completa del proceso, la metodología y hacer las recomendaciones que sean pertinentes es importante contar con la validación de productos del piloto de Ovejas a través del convenio a fin de servir como puente entre el operador, la ANT y las entidades que están involucradas en los POSPR.

En consecuencia de todo lo anterior, la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la Agencia Nacional de Tierras, considera necesario e indispensable modificar, adicionar y prorrogar el Convenio Cooperación

⁶ Remitirse a Circular 02 del 22 de enero de 2018 proferida por la ANT



4. ANEXOS

- 1.1. Séptimo Informe Técnico e Informes Financieros presentado por FAO de fecha 29 de mayo de 2018.
- 1.2. Reporte semanal No. 45 del 11 al 15 de junio de 2018.
- 1.3. Acta de Validación 21 en el marco del *"Proyecto de Implementación Modelo de Asignación y Reconocimiento de Derechos a través de Barrido Predial Integral para fines de Catastro Multipropósito y Formalización – Piloto Ovejas (Sucre)"*, del 23 de enero de 2018
- 1.4. Acta del Comité Operativo de Campo del 15 de noviembre de 2017.
- 1.5. Acta de Comité Operativo de Campo del 15 de enero de 2018.
- 1.6. Acta de Comité Operativo de Campo del 11 de mayo de 2018.
- 1.7. Acta de validación de fecha 11 de abril de 2018.
- 1.8. Circular 06 del 29 de enero de 2018 proferida por la ANT.
- 1.9. Circular 02 del 22 de enero de 2018 proferida por la ANT.
- 1.10. Acta No. 13 del 13 de abril de 2018, del Comité Operativo del Proyecto UTF/COL/077/COL – Convenio 361 de 2016.
- 1.11. Acta No. 14 del 30 de mayo de 2018, del Comité Operativo del Proyecto UTF/COL/077/COL – Convenio 361 de 2016.

Cordialmente,


JULIANA CORTÉS GUERRA
Directora de Gestión del Ordenamiento
Social de la Propiedad


JAVIER FLOREZ HENAO
Director de Acceso a Tierras

Proyectó: Luis Eduardo Páez / Heydi Trespalacios Florez / Farah Diva Viteri Ramos / Manuel Alejandro Cruz
Revisó: Roger Ramírez
Aprobó: Juliana Cortés Guerra / Javier Andrés Flórez Henao