

“EL RÉGIMEN DE BALDÍOS, UN ASUNTO DE TODOS”

**PLAN DE ACCIÓN PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS
LITERALES A, B Y D DE LA ORDEN 17 DE LA SENTENCIA SU
2882 DE 2022**

**AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS
MARZO DE 2024**



TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	8
1. JUSTIFICACIÓN.....	14
2. OBJETIVOS.....	19
2.1. OBJETIVO GENERAL	19
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
3. CONTEXTO EN EL QUE SE DA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN ORDENADO POR LA CORTE.....	21
4. PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE DATOS ORDENADA (LITERAL A DE LA ORDEN 17)	32
4.1. PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	34
4.1.1. Descripción de las actividades de la primera fase	34
I. Clasificación y organización de la información de la base de datos de T 488 de 2014 ...	35
II. Caracterizar y clasificar los folios sin matrices y los folios derivados.....	36
III. Establecer si las sentencias de pertenencia tienen inscritos antecedentes registrales en anotaciones o en la complementación del folio.	37
IV. Cotejar la existencia de actuación administrativa y la Subdirección o Unidad de Gestión Territorial que tiene a cargo los casos identificados	37
V. Determinar si los folios sin información en la variable “tipo de predio” son rurales o urbanos.....	38
VI. Confirmar si hay decisión final en el marco del Procedimiento Único	38
VII. Establecer el dato del área	39
4.2. SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	39
4.2.1. Descripción de las actividades de la segunda fase.....	40
I. Solicitar información registral a la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR	41

II. Solicitar información de sentencias de pertenencia proferidas sobre predios rurales al Consejo Superior de la Judicatura	41
III. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información registral del Sistema de Información Registral - SIR	42
IV. Solicitar información de los folios matrices registrados en el Sistema de Información Registral - SIR	43
V. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información de los folios matrices inscritos en el Sistema de Información Registral – SIR	43
VI. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información registral del Sistema de Folio Magnético	43
VII. Solicitar información registral de los folios matrices inscritos en el Sistema Folio Magnético	44
VIII. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información de los folios matrices registrados en el Sistema Folio Magnético	44
IX. Determinar si los folios sin matrices del Sistema de Información Registral – SIR, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos	44
X. Cruzar los casos del Sistema de Información Registral depurados con la base de datos de T 488 de 2014	45
XI. Determinar si los folios matrices del Sistema de Información Registral – SIR, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos	45
XII. Cruzar los casos del Sistema de Folio Magnético depurados con la base de datos de T 488 de 2014	45
XIII. Determinar si los folios del Sistema Folio Magnético, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos	46
XIV. Establecer el dato del área de los folios depurados	46
4.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	46
4.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase	47
I. Consolidar el universo de predios que integrarán la base de datos final	47
II. Realizar análisis de concentración de las declaratorias de pertenencia en razón a su ubicación	48
III. Diferenciar hitos temporales dentro de la base de datos	49
4.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	50
4.4.1. Descripción de las actividades de la cuarta fase	50
I. Solicitar información al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC	51
II. Determinar si los predios exceden o no la UAF	52

III. Hacer análisis territorial en función del área de los predios.....	53
IV. Identificar, a partir de la información consolidada, posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías.	53
4.5. RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN	53
5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ACTUALIZADO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS – PARB (LITERAL B DE LA ORDEN 17).....	59
5.1. PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	62
5.1.1. Descripción de las actividades de la primera fase	62
I.Consolidar el inventario de predios presuntamente baldíos que ingresarán al PARB .	63
II. Identificar si los predios objeto de intervención exceden o no la UAF.	63
III. Identificar los predios que excedan ampliamente la UAF en términos absolutos y relativos	64
IV. Determinar si los predios se traslapan con determinantes de ordenamiento ambiental	65
V. Realizar análisis de concentración de las declaratorias de pertenencia en razón a su ubicación	66
5.2. SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	67
5.2.1. Descripción de las actividades de la segunda fase.....	67
I.Identificar los casos que cruzan con los núcleos territoriales definidos por la UPRA y el MADR.....	68
II. Hacer análisis territorial en función del área de los predios.....	69
III. Hacer análisis territorial de concentración o acumulación de tierras	69
IV. Hacer análisis de concentración de sentencias de pertenencia en función del prescribiente	70
V. Determinación de criterios territoriales de priorización.....	70
5.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	71
5.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase	72
I. Realizar diagnósticos de propiedad	72
5.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	75

5.4.1.	Descripción de las actividades de la cuarta fase	75
I.	Valoración de prescribientes de predios que no exceden la UAF	76
II.	Dirigir los casos hacia a la ruta de atención respectiva	76
5.5.	QUINTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	76
5.5.1.	Descripción de las actividades de la quinta fase	77
I.	Construir los lineamientos internos para el reconocimiento de sentencias.....	78
II.	Generar el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia.....	78
III.	Ejecutar el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia	79
5.6.	SEXTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	80
5.6.1.	Descripción de las actividades de la sexta fase.....	80
I.	Ejecutar el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.	81
II.	Trasladar las decisiones de recuperación a la Dirección de Acceso a Tierras	83
5.7.	RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN	83
6.	PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MICROSITIO WEB (LITERAL D DE LA ORDEN 17).....	87
6.1.	PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	88
6.1.1.	Descripción de las actividades de la primera fase	88
I.	Modelo de bases de datos maestra	88
II.	Carga de datos geográficos	89
III.	Normalización y estandarización de los atributos de la llave primaria	89
IV.	Depurar los datos geográficos de la GDB MAESTRA SPA.....	89
V.	Consolidar la información para el Geovisor V3	90
VI.	Incluir los procesos faltantes y nuevos en GDB MAESTRA SPA.....	91
VII.	Actualización periódica del Geovisor	91
VIII.	Depurar información catastral del IGAC.....	92
6.2.	SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	92
6.2.1.	Descripción de las actividades de la segunda fase.....	92
I.	Pruebas de vinculación de la información geográfica	93

6.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	93
6.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase	93
I.Solicitar información geográfica y/o alfanumérica sobre la configuración espacial de las UAF en el país	94
6.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	94
6.4.1. Descripción de las actividades de la cuarta fase	94
I.Estructuración de base de datos UAF	94
6.5. QUINTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	95
6.5.1. Descripción de las actividades de la quinta fase	95
I.Generar soluciones geográficas	95
6.6. SEXTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	96
6.6.1. Descripción de las actividades de la sexta fase	96
I.Disponer y desplegar información actualizada en el Geovisor	96
6.7. SÉPTIMA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN.....	97
6.7.1. Descripción de las actividades de la séptima fase	97
I.Diseño de un micrositio web	97
6.8. OCTAVA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN	98
6.8.1. Descripción de las actividades de la octava fase	98
I.Estructuración e implementación del micrositio web	98
6.9. RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN	99
7. MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO - BATERÍA DE INDICADORES	108
7.1. INDICADORES DEL LITERAL A DE LA ORDEN 17	109
7.1.1. Indicadores de resultado.....	109
I.Prescripciones de grandes extensiones de tierras en términos absolutos	109
II. Prescripciones de grandes extensiones de tierras en términos relativos.....	109

III. Prescripciones de predios no mayores a la Unidad Agrícola Familiar – UAF	110
7.2. INDICADORES DEL LITERAL B DE LA ORDEN 17.....	110
7.2.1. Indicadores de resultado.....	110
I.Actos administrativos definitivos expedidos	110
II. Hectáreas intervenidas por la ruta de reconocimiento de sentencias	111
III. Hectáreas recuperadas.....	111
IV. Definición de naturaleza jurídica.....	112
V.Actos administrativos definitivos expedidos sobre predios que excedan ampliamente la UAF, en términos absolutos y relativos	112
7.2.2. Indicadores de gestión.....	113
I.Informes Técnico-Jurídicos realizados.....	113
II. Valoración de beneficiarios de declaratorias de pertenencia.....	114
III. Actos administrativos de inicio expedidos	114
IV. Actos administrativos registrados en el folio de matrícula.....	115

INTRODUCCIÓN

En la Constitución Política de 1991 se confirió al trabajador del campo y, en general, al sector agropecuario, *“un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”*¹.

La garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes en relación con la población campesina, imponen al Estado, entre otros, el deber de *“la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que sean propietarios de la tierra rural”*², lo cual redundará en el aumento de sus ingresos y, por ende, en la promoción de su bienestar general y el mejoramiento de su calidad y condiciones de vida.

Es así, como los mecanismos que buscan garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, se convierten en un medio para el logro de finalidades constitucionales superiores, en tanto están encaminados a garantizar mayores posibilidades de beneficiar a más campesinos colombianos con el acceso a la tierra, y así, como lo plantea la Corte Constitucional en la Sentencia SU 288 de 2022, alcanzar una protección multidimensional, pues la finalidad, en últimas *“no es garantizar la propiedad privada como fin en sí mismo, sino promover la democratización de la propiedad como mecanismo para impulsar el desarrollo económico y social”*³.

Aunque la titularidad, la regularización o formalización de la tierra sola no basta para garantizar el goce efectivo de derechos de la población campesina, es una puerta de entrada para garantizar condiciones de vida dignas.

En el marco de lo anterior, fue que se expidió la Ley 160 de 1994 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.”*, inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, teniendo por objeto, entre otros, *“Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población*

¹ Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 2002 y C-021 de 1994.

² Corte Constitucional, Sentencias C-073 de 2018 y C-644 de 2012.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-517 de 2016.

campesina” y, (...)Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.”⁴

Esta Ley estableció, entre otros, diferentes procedimientos para que los sujetos de reforma agraria pudieran acceder a los mecanismos de dotación de tierras ofrecidos por el Estado, donde los baldíos cobran especial relevancia, pues han sido bienes que la Nación ha reservado para adjudicarlos a la población campesina sin tierra o con tierra insuficiente, de conformidad con lo dispuesto por la legislación vigente, lo cual, por demás, es un asunto vertebral para el avance en la reforma rural integral y el cumplimiento del punto 1 del “Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” suscrito en el año 2016 por las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo – FARC-EP y delegados del Estado Colombiano.

En este punto, la Sentencia SU 288 de 2022 se torna en una decisión trascendental, pues armoniza la interpretación del régimen especial de baldíos, para dirimir el conflicto de competencias generado entre la justicia ordinaria y la autoridad de tierras, y reitera la importancia de garantizar el acceso a la tierra del campesinado como sujeto de especial protección constitucional, de cara a la satisfacción efectiva de sus derechos.

El objeto de revisión de la Sentencia SU-288 fueron trece (13) fallos de casos en los que, de un lado, la Agencia Nacional de Tierras – ANT presentó acción de tutela en contra de providencias que declaran la prescripción adquisitiva del dominio de predios rurales presuntamente baldíos, con fundamento en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (explotación económica); y del otro, los particulares interpusieron acción de tutela contra providencias que negaron la prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales por existir dudas sobre la naturaleza privada de los bienes (presuntamente baldíos de conformidad con la Sentencia T-488 de 2014).

La falta de uniformidad en la interpretación del régimen especial de baldíos derivó en que, aun estando frente a casos iguales, los jueces adoptaran decisiones diferentes, y en algunas situaciones, contradictorias; lo cual, además del impacto social que trajo consigo, agudizó el problema de concentración de la tierra y apropiación indebida de baldíos propiciado por las decisiones que decretaron pertenencia sobre predios imprescriptibles.

Los baldíos, son bienes que por disposición legal son imprescriptibles, por lo que, al menos desde la Ley 120 de 1928, se encuentra expresamente prohibido adquirir su dominio en virtud de prescripción adquisitiva; en consecuencia, las sentencias de pertenencia que le otorgaron derechos

⁴ Ley 160 de 1994 – Artículo 1.

de propiedad sobre predios baldíos a particulares, no le son oponibles al Estado, tal como lo señala el artículo 375 del Código General del Proceso.

Sobre el presupuesto de la imposibilidad legal de adquirir judicialmente el dominio de predios baldíos o sobre los cuales no se tiene acreditada su naturaleza jurídica privada, “(...) *resulta importante precisar que, al regular otro tipo de procesos con el propósito de facilitar el saneamiento o regularización de la pequeña propiedad rural, el legislador expresamente ha excluido tal posibilidad de adquirir, mediante dichos procedimientos especiales, el dominio de los bienes imprescriptibles*”⁵

Aun cuando la Ley 160 de 1994 no derogó expresamente el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (norma sobre la que muchos jueces sustentaron la existencia de “*propiedad privada*” sobre predios baldíos por el hecho de la explotación económica, y por ende, la procedencia de las prescripciones adquisitivas de dominio), la Corte precisó que la vigencia de este artículo debe interpretarse a la luz de los preceptos del nuevo régimen agrario y los de la Constitución de 1991; por ello, debe entenderse que la vigencia de esta norma quedó supeditada únicamente a lo que se debe comprender por posesión agraria, esto es, “*explotación económica del predio rural con cultivos o ganados y otros de igual significación económica*”, pero de ninguna forma, puede equipararse al concepto de posesión de predios privados definida por la ley civil.

Así las cosas, de ninguna forma la presunción de propiedad privada por el hecho de la explotación económica⁶ que trae la Ley 200 de 1936, puede ser fundamento válido para que los jueces, vía prescripción adquisitiva de dominio, decreten la pertenencia sobre bienes baldíos de la Nación, pues esta presunción nunca tuvo por objeto permitir la prescripción vía judicial de los bienes baldíos explotados económicamente, en tanto el modo de adquisición del dominio y la competencia para adjudicarlos siempre ha estado reservado a la administración.

En síntesis, a pesar de su imprescriptibilidad, muchas autoridades judiciales acudiendo a una interpretación aislada del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, apelaron al concepto de posesión allí consignada, para derivar de ella la presunción de dominio privado por el hecho de la explotación económica y, con base en ello, declarar prescripciones adquisitivas sobre predios baldíos o sobre predios en los que no se tenía certeza de su naturaleza jurídica privada.

Aunque estos fallos son oponibles entre particulares, no le son oponibles al Estado, por eso, en aquellos casos que se prescriba judicialmente un baldío, la autoridad de tierras podría recuperarlos

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 184.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 201. “*Ahora bien, la presunción de dominio privado de los fundos explotados económicamente -consagrada en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936-, protegía el derecho de dominio que la Ley 34 de 1936 había reconocido a quienes, como colonos o cultivadores, habían establecido cultivos en predios baldíos en la extensión máxima adjudicable señalada por el legislador, casos en los cuales adquirirían igualmente derecho a la adjudicación por parte de la administración.*”

cuando estén indebidamente ocupados. Sin embargo, la Corte Constitucional en el fallo de unificación citado, señaló que la firma del Acuerdo Final para la Paz significa un cambio de contexto normativo, que indefectiblemente requiere que se haga un análisis diferente de esta problemática, con el fin de identificar las medidas que han de adoptarse para superar el grave incumplimiento del deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos.

En consecuencia, en el fallo de unificación se establecieron reglas de decisión que *“se extraen, principalmente, de la interpretación que, conforme a la Constitución, hace la Corte del régimen jurídico especial de baldíos vigente a partir de la Ley 160 de 1994.”*⁷, como criterios orientadores que deben tomar en consideración las autoridades judiciales y administrativas respecto a los procesos de pertenencia en curso y los que inicien con posterioridad a la sentencia SU 288 de 2022, de un lado, y del otro, para aquellas sentencias de pertenencia en las que no se haya acreditado la naturaleza jurídica privada del predio, proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la expedición de esta providencia, así:

Procesos de pertenencia que inicien con posterioridad a esta sentencia	
Regla 1	El juez civil debe informar a la ANT sobre la iniciación de los procesos de pertenencia que se adelanten sobre predios rurales.
Regla 2	La autoridad de tierras participa con fines probatorios.
Regla 3	El artículo 1 de la Ley 200 de 1936 se encuentra vigente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del suelo
Regla 4	La propiedad privada se debe acreditar de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. De no estar acreditada la propiedad privada, se genera una duda sobre la naturaleza jurídica del predio que deberá ser resuelta mediante el procedimiento especial agrario de clarificación de la propiedad.
Regla 5	La carga de la prueba está en cabeza de quien pretende adquirir el dominio.
Regla 6	El juez debe considerar el certificado del registro de instrumentos públicos y recaudar de oficio las demás pruebas necesarias para establecer el dominio privado según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
Regla 7	La ANT tiene la obligación de actuar con especial diligencia para contribuir a la administración de justicia, por lo cual debe reconstruir la historia jurídica del inmueble, expresar su posición sobre la naturaleza jurídica del inmueble, en caso de tratarse de un baldío o de persistir duda, y se constate que se trata de sujetos de reforma agraria, debe ofrecer información y orientación acerca de las alternativas de que disponen en cuanto a los programas de acceso a tierra, formalización y regularización de la propiedad rural.
Regla 8	Cuando en el proceso de pertenencia, no se pueda acreditar la naturaleza privada del bien, el juez declarará la terminación anticipada del proceso.
Sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y hasta el momento en que se profiere esta sentencia	
Regla 9	Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48, no son oponibles al Estado, por lo que la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías (i) verificando el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación; (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos; o, (iii) sobre extensiones que excedan ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 387

Regla 10	En el plan de recuperación de baldíos, se reconocerán las sentencias que declararon la pertenencia de predios rurales, no obstante, los defectos del juez, si se constata que cumplen los fines asignados a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para adjudicarlo.
Reglas de decisión para los casos objeto de decisión	
Regla 11	Las sentencias de pertenencia en las que se aplicó la interpretación según la cual se podía adquirir por prescripción bienes baldíos, incurrieron en defecto sustantivo. No obstante, la Corte deja en firme las sentencias de pertenencia <i>sub examine</i> , en tanto, cumplen con la finalidad subyacente de las normas de reforma agraria, garantizando el acceso a la tierra de la población campesina, los predios no superan el área máxima adjudicable conforme a la legislación vigente en el momento en que se acreditó el inicio de la ocupación y las personas favorecidas, en principio, cumplen las condiciones subjetivas exigidas por la normatividad vigente.

A partir de lo anterior, se ordenó a la Agencia Nacional de Tierras – ANT, mediante los literales A, B y C de la orden 17 del fallo de unificación, (i) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y respecto de los que se declaró prescripción adquisitiva del dominio, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, y de acuerdo con ella, (ii) formular un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos – PARB que priorice su intervención sobre los predios que excedan ampliamente la UAF en términos absolutos y relativos, en el marco del cual se deberán reconocer, además, las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios baldíos que no excedan la UAF, independientemente de los defectos de los jueces que las proferieron, siempre que se constate que cumplen la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para adjudicar, según la legislación vigente del momento en que se configuró el derecho a la adjudicación y, finalmente, (iii) implementar un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales.

En respuesta a dicho requerimiento, en este documento se desarrollará el plan de acción frente a lo ordenado en los literales A, B y C de la orden 17, bajo el entendido de la necesidad e importancia de que estas acciones permitan avanzar en la consolidación de la Reforma Rural Integral prevista en el Acuerdo Final para la Paz, por lo que se busca que la implementación de lo aquí propuesto contribuya con la transformación real del campo colombiano.

Para la construcción de este plan, en relación con el universo de casos definidos por la Corte en las reglas de decisión 9 y 10, se tendrá un enfoque de garantía del derecho al acceso a la tierra para las personas que cumplan con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria u ordenamiento social de la propiedad, propendiendo porque la intervención genere decisiones e impactos de fondo y seguridad jurídica alrededor de la tenencia de la tierra.

Entendiendo que este plan es un proceso de carácter dinámico, se espera que pueda ir evolucionando y adecuándose conforme con los hallazgos que se encuentren en su desarrollo e implementación; si bien, se parte del diagnóstico inicial que hace la Corte en la SU 288 de 2022 y

la base de datos reportada por la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco de la Sentencia T 488 de 2014, lo cierto es que las reglas y los criterios que fija la sentencia de unificación significan una nueva a forma de entender y afrontar las diferentes dimensiones de la problemática alrededor del régimen de baldíos, y por tanto, la definición de las estrategias que buscan cambiarla, transformarla o mejorarla, requerirán una revisión constante de los resultados y obstáculos en el proceso de su ejecución.

Este documento estará estructurado alrededor de cuatro asuntos particulares, un primer acápite, en el que se desarrollan las fases del plan encaminadas al cumplimiento del literal A, esto es, a la construcción de la base de datos; un segundo acápite, en el que se desarrollan las actividades direccionadas al avance en lo dispuesto en el literal B, es decir, la formulación e implementación del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos; un tercer acápite, en el que se presentan las acciones que se esperan ejecutar en cumplimiento del literal C, esto es, en la implementación del repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad y, un acápite final, en el que se presenta como propuesta de mecanismo de seguimiento, algunos indicadores de gestión y resultado de las actividades más relevantes del plan de acción.

1. JUSTIFICACIÓN

La Corte Constitucional en la Sentencia SU 288 de 2022, ha reiterado que *“La concentración de la tierra en Colombia ha llegado a ser una de las mayores del mundo y el campesinado la población más pobre y vulnerable del país, no sólo a causa de los problemas históricos en el diseño e implementación de las políticas públicas en materia de reforma rural y de baldíos, sino como producto de la violencia sistemática a que se ha visto enfrentada la sociedad colombiana durante más de medio siglo, la cual ha tenido como epicentro el campo y como principal víctima a la población campesina.”*⁸, y en razón a ello, es que en el punto 1 del Acuerdo Final para la Paz, *“el Gobierno nacional se comprometió a implementar una Reforma Rural Integral con el objeto de sentar las bases para la transformación estructural del campo, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de sus derechos.”*⁹

Además de la concentración de la tierra, la Corte refiere que hay una *“(…) segunda dimensión del problema jurídico, que tiene que ver con el acceso a tierra por parte de pequeños propietarios en un contexto de marcada informalidad sobre la propiedad de la tierra. Para el juez constitucional es necesario observar no solo la cara violenta del despojo y la apropiación irregular de bienes baldíos, sino también el rostro del campesino y la campesina inmersos en la informalidad, impotente ante la indiferencia del Estado, en marcos históricos y normativos distintos -que han suscitado, incluso, interpretaciones encontradas en las altas cortes- y frente a políticas diversas relacionadas con el acceso a la tierra. En últimas, el germen del conflicto que ha surgido en torno a la tierra se alimenta tanto del acaparamiento del territorio por parte de unos pocos, como del olvido al que han sido relegados otros muchos”*¹⁰.

Reitera que, si bien la prescripción adquisitiva de dominio no es el mecanismo apto para acceder a la propiedad de los bienes baldíos, y que esta práctica judicial no es la idónea para velar por los fines de la reforma agraria, pues ella se enfoca en el objeto pretendido y no en el sujeto que lo pretende y *“no contemplan límites en torno al tamaño de los predios, ni la posible existencia de derecho a la tierra de todos los sujetos involucrados en la controversia, al tiempo que, desde el punto de vista procesal, supone la igualdad de las partes e impide, en principio, la defensa de los sujetos de especial protección constitucional (...), lo cierto es que también reconoce que “(…) algunas sentencias de pertenencia han cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra a pequeños propietarios y que, desconocerlos, podría afectar intensamente la estabilidad de las relaciones sociales, finalidad última de la seguridad jurídica. Lo contrario sería asumir como válido que el pequeño cultivador sea sometido a un cuestionamiento indefinido en el tiempo sobre sus*

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 388.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 391.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 467.

derechos, situación que choca con el Estado social de derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan.”¹¹.

Aunado a lo anterior, señala que queda evidenciado que los procedimientos agrarios de clarificación de la propiedad y recuperación de bienes baldíos indebidamente ocupados, ordenados en la Sentencia T 488 de 2014, tampoco han sido los mecanismos idóneos para garantizar la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, ni han derivado en la disminución de su alta concentración, razón por la que el enfoque y los esfuerzos institucionales deben volcarse con otra perspectiva, buscando que sus acciones se vean reflejadas en soluciones reales y de fondo para el campesinado.

En este sentido, la Corte adoptó una solución respecto de las sentencias proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 que prescribieron predios cuya naturaleza privada no fue acreditada conforme al artículo 48 de dicha Ley, con base en dos variables, una de carácter temporal y otra que toma en consideración la relación de una persona y su familia con el predio (dimensión material – ocupación con explotación), con lo cual se buscó darle un trato diferenciado y adecuado a las distintas situaciones inmersas en la problemática; distinguiendo así acciones que se dirigen a la recuperación de baldíos indebidamente ocupados y aquellas que tienden a propiciar el acceso y la distribución equitativa de la tierra.

Por lo anterior, la Corte ordenó a la Agencia Nacional de Tierras – ANT:

Décimo Séptimo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para: A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 469

*prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; (...) **D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales,** el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras. (...) (Énfasis fuera de texto original)*

Así mismo, en relación con lo ordenado, las reglas de decisión para las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y hasta el momento en que se profirió la sentencia SU 288 de 2022, señalan:

***“Regla 9.** Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos.*

***Regla 10.** En la ejecución del plan de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante, los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las profirieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación”¹² (Énfasis fuera de texto original)*

Lo anterior implica que el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos - PARB debe tener como premisa (i) el reconocimiento de sentencias de pertenencia decretadas sobre predios baldíos con una extensión menor o igual a la Unidad Agrícola Familiar - UAF, siempre y cuando, para el momento de la declaratoria de pertenencia se hubieren cumplido los criterios objetivos y subjetivos para la adjudicación, pues ello significa que, a pesar de los defectos sustantivos y orgánicos en que incurrieron los jueces al no haber constatado la naturaleza privada del predio, con la prescripción

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerandos 606 y 607.

se cumplió finalidad de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina y, (ii) que la recuperación se debe adelantar de manera prioritaria sobre predios que excedan ampliamente la UAF y aquellos que signifiquen enormes extensiones de tierra en términos absolutos, ya que es allí donde los fenómenos de acumulación pueden ser más evidentes.

Para estos fines, la implementación del mencionado plan partirá del universo definido por la Agencia Nacional de Tierras - ANT en la base de datos ordenada en el literal A de la orden 17, conforme con lo cual ingresarán al PARB los predios rurales que no tenían antecedentes registrales sobre los que se hubiere proferido sentencia de pertenencia, desde la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y hasta la fecha de notificación de la Sentencia SU 288 de 2022.

Lo anterior significa que, no todos los predios reportados en el marco del cumplimiento del literal A se atenderán según las rutas y metodologías definidas en el PARB, especialmente en materia de reconocimiento de sentencias, en tanto las reglas 9 y 10 directamente relacionadas con la formulación y puesta en marcha del PARB, aplican únicamente para declaratoria de pertenencias dadas dentro de una temporalidad determinada (entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y el 13 de marzo de 2023).

En relación con las situaciones no previstas en las reglas de decisión, esto es, las sentencias de pertenencia proferidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 “(...) *mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de priorización de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras.*”.

En virtud de lo anterior, con el objetivo de cumplir con lo ordenado y adoptar acciones que permitan garantizar los derechos de los sujetos de reforma agraria y, avanzar así, en la materialización de la reforma rural integral y lo establecido en el punto 1 del Acuerdo de Final para la Paz, la consolidación de la base de datos, el ejecución del PARB y la implementación del micrositio web, buscará responder a los requerimientos de la Corte, pero sobre todo, a dar una respuesta que tengan resultados sostenibles en el tiempo y que impacten de manera progresiva y positiva en materia de acceso a tierra para la población campesina, que les permita avanzar en la consolidación del goce efectivo de derechos y en la garantía de vida en condiciones dignas.

Debido a que para el logro de este reto es necesaria la participación activa de diversas entidades, entre ellas, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA, la Superintendencia de Notariado y Registro – SNR, entre otras, es que en el marco del Comité Técnico de Seguimiento para el Cumplimiento de la Sentencia SU 288 de 2022, organismo asesor del Consejo Superior de

Administración del Ordenamiento del Suelo Rural- CSAOSR, se han elevado las necesidades y requerimientos de la ANT en esta materia, con el objeto que esta instancia pueda articular de manera armónica la colaboración necesaria para avanzar de manera determinada y en tiempos acotados en la ejecución del PARB.

El plan de acción como instrumento de planificación buscará, entonces, ordenar y sistematizar información de modo que pueda tenerse una visión macro del trabajo a realizar y de los retos que implicará el avance en el mismo, por lo que, a partir del diagnóstico que hace la Corte en la Sentencia de Unificación y el avance en los diferentes asuntos ordenados, se establecerán objetivos, metas, actividades, responsables y cronogramas de trabajo, que permitan ir evaluando la obstáculos, cuellos de botella y logros en su ejecución, para de esta forma valorar la evolución del mismo y hacer los ajustes que se consideren necesarios.

Finalmente, debido al amplio universo de casos de prescripción de predios presuntamente baldíos alrededor del país, fallados entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022, e identificados en la primera fase del presente plan, así como, la amplitud de la información que se espera se refleje en el micrositio web, la construcción de la base de datos ordenada, la formulación e implementación del PARB y la puesta en marcha del micrositio, requerirá acciones por etapas, optimizando, bajo criterios de priorización, la intervención en el territorio, de un lado, y de los recursos necesarios para su ejecución, por otro.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GENERAL

Construir una base de datos que contenga el universo de sentencias de pertenencia declaradas sobre predios presuntamente baldíos, y a partir de ella, diseñar e implementar de manera estratégica y ordenada el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos – PARB, con el objetivo de asegurar el reconocimiento de sentencias o la recuperación de las tierras baldías indebidamente ocupadas, en especial, aquellas que excedan ampliamente la Unidad Agrícola Familiar – UAF en términos absolutos y relativos, para que ingresen al Fondo de Tierras y, a partir de estos y otros datos, generar una herramienta de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación con las autoridades administrativas y judiciales.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Levantar y analizar, técnica y jurídicamente, los datos necesarios para la construcción de la base ordenada, bajos los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional, a partir de la información suministrada por la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR como máxima autoridad registral, garante de la seguridad jurídica de los bienes inmuebles, y por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, como máxima autoridad catastral nacional, reguladora en materia de gestión catastral, agrología, cartografía, geografía y geodesia.
2. Avanzar en el establecimiento de parámetros y metodologías para la consulta y generación de datos que permitan alimentar, perfeccionar y afinar la base de información requerida por el Alto Tribunal constitucional, con la concurrencia de la autoridad registral y la autoridad catastral, en el marco del Subcomité de Sistemas de Información (órdenes 17 y 18), del Comité Técnico de Seguimiento para el Cumplimiento de la Sentencia SU 288 de 2022.
3. Establecer metodologías que permitan identificar los departamentos o regiones del país en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, y partir de ello, identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías, de acuerdo con el análisis de los datos recolectados en cumplimiento del literal A de la orden 17.
4. Construir y aprobar los lineamientos generales para la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia dispuesta por la Corte Constitucional en la regla 10 de la SU 288 de 2022, y a partir de ellos, diseñar el procedimiento administrativo correspondiente e integrarlo en el Sistema de

Gestión de Calidad de la entidad, para que las Unidades de Gestión Territorial puedan implementarlo.

5. Ejecutar las rutas trazadas por el PARB, de manera que los casos priorizados para la primera etapa de su implementación puedan terminar con el reconocimiento de las sentencias de pertenencia, cuando se den las condiciones para ello, o con la recuperación de los baldíos indebidamente ocupados prescritos de manera irregular por la jurisdicción ordinaria.
6. Activar el Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017, bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, en particular, para aquellos casos que signifiquen enormes extensiones de tierra en términos absolutos y que exceden ampliamente las Unidades Agrícolas Familiares - UAF en términos relativos, es decir, en función de cada región del país.
7. Definir criterios de priorización para cada ruta del PARB, para concentrar esfuerzos y así, hacer un ejercicio integral que derive en avances en los diferentes procesos y compromisos de la entidad y, de manera particular, que se vean traducidos en el cumplimiento del punto 1 del Acuerdo Final para la Paz.
8. Establecer la fiabilidad, vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral de las zonas a intervenir y a partir de ello, definir el tipo de estrategia a implementar en los territorios según el flujo de información registral y catastral existente.
9. Desarrollar y disponer un Visor Geográfico que contenga la información solicitada por la Corte en el literal D de la orden decimoséptima.
10. A partir del Visor Geográfico, generar una herramienta de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación con las autoridades administrativas y judiciales.
11. Establecer una batería de indicadores que permitan medir objetivamente el avance en las diferentes rutas del PARB, en términos de gestión y resultado, evaluando las necesidades de ajuste o reprogramación del plan.
12. Identificar obstáculos, cuellos de botella y oportunidades de mejora, a partir de los hallazgos que se generen con la puesta en marcha de las rutas del PARB, con el objeto de adoptar ajustes metodológicos u operativos a que haya lugar, de manera que este plan sea dinámico y pueda irse adaptando a nuevas realidades y nuevos criterios o metodologías para su ejecución.

3. CONTEXTO EN EL QUE SE DA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN ORDENADO POR LA CORTE

A través de la Sentencia SU-288 de 2022, se adoptó una decisión trascendental para la armonización de política pública en el sector rural, especialmente en lo relacionado con el régimen de baldíos, que exige una articulación real del Estado para lograr garantizar el acceso a la tierra para la población campesina, y en este sentido, trabajar mancomunadamente para que se avance en la implementación efectiva del punto 1 del Acuerdo Final para la Paz, el cual está íntimamente ligado a la Reforma Rural Integral.

Para llegar a una unificación respecto de la interpretación del régimen de baldíos, en particular, alrededor de la facultad para su adjudicación, que zanjara el conflicto de competencias que se generó entre la autoridad de tierras y algunos jueces de la república, la Corte Constitucional parte de un análisis histórico de la normativa sobre baldíos y sus efectos frente a la labor de la justicia ordinaria y el derecho al acceso a las tierras por parte de sujetos de especial protección, señalando que, en todo caso, la legislación vigente sobre la materia, expedida antes de la Constitución de 1991, debe interpretarse a la luz de los preceptos constitucionales y del nuevo régimen que trajo consigo la Ley 160 de 1994.

En este sentido, se señaló que el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 y los artículos 2 y 4 de la Ley 4 de 1973 aún vigentes, deben entenderse como una definición del tipo de posesión requerida para la prescripción adquisitiva del dominio de bienes de naturaleza privada, y no para derivar de ellos una presunción de propiedad privada sobre los bienes baldíos por el mero hecho de la explotación económica, pues como bien indican las normas y lo recalca la Corte, la prescripción puede predicarse únicamente de bienes de naturaleza jurídica privada, mientras que sobre los bienes baldíos únicamente puede hablarse de ocupación, la cual no le otorga al particular derechos sobre el predio ocupado.

Así las cosas, la Corte llega a la conclusión de que *“(…) el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 debe interpretarse actualmente de conformidad con las normas constitucionales relacionadas con el acceso a la tierra por parte de los campesinos y dentro del contexto de la Ley 160 de 1994, razón por la que debe entenderse que se encuentra vigente parcialmente sólo en cuanto establece que la posesión consiste en la explotación económica del predio rural con cultivos o ganados y otros de igual significación económica, y que el cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos prueba de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella.”* (Énfasis fuera de texto original)

Referente con el problema jurídico principal, en esta providencia se explicó que la tensión que se generó entre la jurisdicción ordinaria y la autoridad de tierras, entre otras, se dio por discrepancias

en relación con “(i) la naturaleza de la participación de la ANT en el proceso de pertenencia; (ii) la actuación de la autoridad de tierras; (iii) el contenido, alcance e interpretación del régimen de baldíos. Es posible encontrar posiciones diversas acerca de la vigencia del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 (presunción de propiedad privada) frente al artículo 48 de la Ley 160 de 1994 (prueba de la propiedad privada del predio); y (iv) la prueba de la propiedad privada de los bienes rurales. Algunos jueces admiten que la presunción de propiedad privada prevista en el artículo 1º de la Ley 200 de 1936 permite adquirir por prescripción de dominio los predios ocupados con cultivos, a pesar de que no cuentan con título originario o títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos; y otros exigen probar la naturaleza privada del bien con tales antecedentes registrales, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.”¹³, de ahí que en el fallo de unificación la Corte se vio avocada a crear reglas de decisión, para los procesos de pertenencia en curso, los futuros y los decididos en vigencia de la Ley 160 de 1994.

Aunado a lo anterior, señaló la Corte que las deficiencias históricas de los sistemas de registro de instrumentos públicos ha sido un factor determinante para arraigar la problemática, pues su falta de parametrización y migración ha sido uno de los principales obstáculos, en tanto dificulta o impide en muchos casos, la prueba sobre la propiedad privada de los inmuebles rurales, lo cual ha propiciado que la problemática se torne estructural, en tanto “ha facilitado el despojo, la excesiva concentración de la propiedad rural y, en algunos casos, la apropiación indebida de baldíos; todo lo cual ha afectado intensamente los derechos de acceso a la tierra de los campesinos y de otros sujetos de especial protección constitucional”¹⁴.

La Corte Constitucional precisó entonces que, al menos desde la Ley 48 de 1882 no es posible adquirir el dominio de bienes baldíos en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio, por lo que los jueces no pueden decretar pertenencias sobre ellos, asunto éste que está prohibido expresamente en el ordenamiento jurídico desde la Ley 120 de 1928; por lo tanto las sentencias que declaren la prescripción adquisitiva del dominio sobre predios baldíos, surten efectos frente a los particulares, pero no son oponibles al Estado, como lo dispone actualmente el artículo 375 del Código General del Proceso.

Una vez unificada la interpretación del artículo 1 de la Ley 200 de 1936 en los términos antes descritos, la Corte precisó algunas reglas sobre el nuevo régimen de baldíos introducido por Ley 160 de 1994. A saber:

- 1. La propiedad de los terrenos baldíos sólo puede adquirirse mediante adjudicación otorgada por el Estado.** Desde los orígenes de la República, el mecanismo para transferir el dominio de los baldíos en Colombia ha sido la adjudicación, la cual tiene, entre otras, la función

¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 660.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 662.

de verificar el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos exigidos por el legislador para acceder al dominio de estos bienes, y ha estado reservada a la autoridad administrativa. Lo anterior implica que, los bienes de carácter baldío son imprescriptibles, por lo cual, a diferencia de los predios privados, su dominio no puede adquirirse por prescripción adquisitiva de dominio.

2. **Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo se les reconoce una mera expectativa.** Antes de la Ley 160 de 1994, la normatividad reconocía la posesión agraria entendida como la explotación económica de tierras, que para el caso de las tierras baldías otorgaba el derecho a su adjudicación, pero nunca como un hecho aparejado a la posesión civil, por tanto, esta no da lugar a la condición de poseedor y por tanto, no da elementos para que se pueda conseguir su dominio por medio de procesos de pertenencia, los cuales son de naturaleza civil y únicamente pueden adelantarse sobre predios privados.
3. **La adjudicación requiere el cumplimiento de las condiciones señaladas por el legislador, destinadas a garantizar los fines adscritos a los baldíos de la Nación.** La normativa sobre baldíos a lo largo de la historia, ha exigido condiciones para que se pueda acceder a la adjudicación de un baldío, aunque los criterios han variado en los diferentes periodos de la evolución legislativa, lo cierto es que actualmente la Ley 160 de 1994 tiene criterios objetivos y subjetivos claros en relación con los beneficiarios, la explotación económica y la extensión máxima adjudicable, criterios estos que tiene como finalidad garantizar el acceso progresivo a la tierra de la población campesina y promover la distribución equitativa de esta.
4. **Quienes hubieren ocupado, con cultivos o ganado, tierras baldías antes de la promulgación de la Ley 160 de 1994, adquirieron el derecho a la adjudicación del área máxima adjudicable, siempre que, además, hubieren cumplido las condiciones y requisitos señalados por el legislador.** En los diferentes periodos de la evaluación legislativa del régimen de baldíos, se ha consagrado el derecho a la adjudicación de los bienes baldíos ocupados o poseídos de conformidad con las normas especiales vigentes, por lo que, se ha reconocido históricamente el derecho de adjudicación de los baldíos por el hecho de su ocupación con cultivos (explotación económica).
5. **Quienes pretendan adquirir el dominio de un predio rural en virtud de la prescripción adquisitiva de dominio, tienen la carga de acreditar la propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.** Sobre el particular, la Corte Constitucional reitera que el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, dispone de formas de acreditar dominio, mediante título originario o mediante cadenas de tradición de dominio. Sobre esta última fórmula precisa que los títulos que pretendan hacerse valer para probar propiedad privada deben estar inscritos antes del 5 de agosto de 1974, con independencia en el sistema de registro en el que se encuentren inscritos. Así mismo que,

información diferente a la registral no podrá servir a efectos de probar dominio del inmueble, pues la tradición del dominio de los bienes raíces se efectúa por la inscripción del título

Ahora bien, con base en el análisis que hizo la Corte alrededor del actual régimen de baldíos, donde además unificó los criterios de interpretación de este, edificó unas reglas de aplicación inmediata para los procesos de pertenencia en curso y los que iniciaran con posterioridad a la expedición de la sentencia, otras para las sentencias proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta la expedición de la providencia, mediante las cuales propende por que se reconozca la *“garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan”*¹⁵, al igual que una serie de órdenes de carácter complejo que llaman a la articulación real, a la generación de planes que creen soluciones de fondo a las diferentes problemáticas diagnosticadas, así como, a establecer acciones que impacten de manera positiva en términos de acceso progresivo a la tierra y por ende, en el avance en la implementación de la reforma rural y el cumplimiento del punto 1 de Acuerdo Final para la Paz.

Respecto de las sentencias que declaran la pertenencia sobre bienes baldíos, proferidas antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, no se establecieron reglas o criterios particulares para su tratamiento, pues sostiene la Corte que *“mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de priorización de los predios que en realidad reflejan concentración o acumulación indebida de tierras.”*

En relación con las sentencias de pertenencia proferidas después de la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994) y la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022 (13 de marzo de 2023), la orden 17 de la citada providencia estableció cuatro (4) acciones que deben ser desarrolladas por la Agencia Nacional de Tierras, así:

“Décimo Séptimo. ORDENAR a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de los doce (12) meses siguientes a la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para:

A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 471. *“Con todo, la Sala reconoce (ii) que algunas sentencias de pertenencia han cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra a pequeños propietarios y que, desconocerlos, podría afectar intensamente la estabilidad de las relaciones sociales, finalidad última de la seguridad jurídica. Lo contrario sería asumir como válido que el pequeño cultivador sea sometido a un cuestionamiento indefinido en el tiempo sobre sus derechos, situación que choca con el Estado social de derecho dada la garantía material y no meramente formal de los derechos que se prohíjan.”*

área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria;

B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra;

C) formular y ejecutar los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en los términos del Decreto Ley 902 de 2017 y sus modificaciones con indicación (i) de las metas de adjudicación de baldíos, de la asignación de derechos de uso y de formalización de la propiedad rural sobre predios privados, priorizando mujeres cabeza de hogar, víctimas del conflicto armado y personas con graves carencias materiales, así como las regiones del país que evidencien mayores niveles de concentración de la tierra; (ii) de las metas del Fondo de Tierras en materia de entrega gratuita tras la firma del Acuerdo de Paz; (iii) de las metas de formalización masiva; y (iv) de las metas de depuración, clasificación y digitalización del archivo histórico del INCODER y de los documentos y resoluciones de titulación que reposan en el Archivo General de la Nación, así como de su posterior registro inmediato.

D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.”

Como se señaló con antelación, sobre este universo de intervención, la Corte fijó dos reglas específicas, las cuales deben ser tenidas en cuenta y materializadas en la formulación e

implementación del plan ordenado, en tanto con ellas se busca procurar la garantía material de los derechos en aquellos casos en que las sentencias de pertenencia hayan cumplido la finalidad de asegurar el acceso a la tierra a pequeños propietarios.

“Regla 9. Las sentencias de declaración de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 sobre predios rurales cuya naturaleza privada no hubiere sido acreditada de conformidad con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, no son oponibles al Estado. Por consiguiente, la ANT deberá priorizar la recuperación de las tierras baldías obtenidas (i) verificando el cumplimiento los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos.

607. Regla 10. En la ejecución del plan de recuperación de baldíos, las autoridades deberán reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante, los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las proferieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación.”. (Énfasis fuera de texto original)

En el marco de las funciones asignadas al Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural -CSAOSR, mediante el Acuerdo 007 de 2023, se creó el Comité Técnico de Seguimiento para el Cumplimiento a la Sentencia SU-288 de 2022, como instancia asesora encargada de propender porque se garantice la articulación y coordinación para la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural, y la determinación de acciones interinstitucionales necesarias para el cumplimiento de esta providencia.

A esta instancia asesora, la Agencia Nacional de Tierras llevó en varias ocasiones los avances en relación con el plan de acción ordenado, especialmente en lo referente a la construcción de la base de datos, el PARB y al repositorio de consulta pública que se debe disponer a través de un micrositio en el portal web de la entidad, a efectos de que las entidades que forman parte de este Comité, pudieran hacer observaciones, recomendaciones y aportes a lo largo de las distintas fases que se han surtido para la formulación del plan.

Así mismo, a efectos de garantizar la participación de la sociedad civil, en especial, de las asociaciones, organización, federaciones y confederaciones campesinas, de mujeres y jóvenes rurales, víctimas del conflicto armado y la comunidad académica, en el marco de los eventos de socialización de la Sentencia SU 288 de 2022 denominados “*El régimen de baldíos, un asunto de todos*”, llevadas a cabo durante el 2023, se puso en conocimiento de líderes y representantes de organizaciones campesinas e instituciones educativas de gran relevancia, en lenguaje claro y

pedagógico, entre otros, los principales hitos de la Sentencia SU 288 de 2022 y lineamientos generales respecto de las reglas de decisión que trae dicha sentencia, en el ámbito de lo cual se presentaron las reglas de decisión 9 y 10 que están relacionadas con las sentencias de pertenencia proferidas en vigencia de la Ley 160 de 1994 y con antelación a la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022, explicándoles las rutas que se estaban delineando por la ANT en el marco del PARB, la construcción de la base de datos y el micrositio web, para que ellos pudieran elevar sus inquietudes, observaciones, solicitudes y aportes.

El objetivo general de estos eventos era promover el cumplimiento de la Sentencia SU-288 de 2022 a través de canales de relacionamiento entre las mujeres campesinas, organizaciones campesinas, jóvenes rurales, comunidades étnicas, víctimas del conflicto armado, centros de pensamiento, universidades, comunidad académica y el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, garantizando la participación efectiva e informada de la sociedad civil en los procesos de preparación, ejecución y evaluación de las políticas públicas asociadas al ordenamiento del suelo rural y de los planes de acción ordenados por la Corte en la mencionada providencia.

Se realizaron siete eventos regionales, un evento académico y un evento étnico, los cuales constaron de dos momentos claves: un primero momento que tuvo por objeto la socialización de la Sentencia SU-288 de 2022, los lineamientos generales respecto a la aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, las reglas de decisión de que trata la Sentencia SU-288 de 2022, los aspectos claves sobre el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural y el cumplimiento y seguimiento a la materialización del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera y, un segundo momento, en el que se adelantó un ejercicio participativo, a través de mesas de trabajo por grupo poblacional (campesinado, mujeres y jóvenes rurales y víctimas con presencia rural), donde por medio de las preguntas orientadoras, se buscó una participación efectiva.

En relación con el plan dispuesto en la orden 17, se realizaron tres preguntas, con el objeto de propiciar y orientar la discusión sobre el particular: *“¿Qué tipo de acciones y elementos cree usted que debe contemplar el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-288 de 2022?, ¿Cómo podría incluirse un enfoque territorial y (de género, juvenil, campesino o de justicia transicional) en dicho plan, para que tenga efectos positivos en la realidad del campo? y ¿Qué información considera usted debería estar disponible para cualquier ciudadano en torno al tema de tierras?”.*

Los eventos regionales de distribuyeron así:

- Región Orinoquía y Llanos (Arauca, Meta, Casanare y Vichada).
- Región Central (Huila, Tolima, Cundinamarca y Boyacá).
- Región Eje cafetero y Antioquia (Caldas, Quindío, Risaralda y Antioquia)

- Región Amazonía (Putumayo, Caquetá, Vaupés, Amazonas, Guaviare y Guainía).
- Región Caribe (César, Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, La Guajira, Magdalena, San Andrés y Providencia).
- Región Pacífica (Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Chocó).
- Región Gran Santander (Santander, Norte de Santander).

Los participantes en estos eventos fueron representantes de asociaciones campesinas del orden nacional, regional, departamental y municipal, de primer, segundo y tercer grado, según la Ley 2219 de 2022, determinadas a partir de las caracterizaciones de las entidades encargadas de su desarrollo, donde se consideraron las asociaciones de víctimas con injerencia rural, las organizaciones de mujeres rurales y de jóvenes rurales y las organizaciones campesinas en general.

Ahora bien, el Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, profirió el Acuerdo 009 de febrero de 2024 *“Por el cual se adoptan los lineamientos generales respecto a la aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y de las reglas de decisión de que trata la Sentencia SU-288 de 2022 dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Reforma Rural Integral”*, en los cuales, entre otras, se dan directrices sobre el cumplimiento de los literales A y B de la orden 17.

Respecto a la aplicación de las reglas de decisión establecidas para las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y hasta la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022, la cual se relaciona con la base de datos y el PARB ordenado en los literales A y B de la orden 17, el artículo 3 del Acuerdo 009 de febrero de 2024 del CSAOSR, señala:

“Artículo 3. Lineamiento general para las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y hasta la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022. Acogiendo las reglas de decisión esgrimidas por la Corte Constitucional para el tratamiento de las sentencias de pertenencia proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y con antelación a la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022, el Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural, con fundamento en lo expuesto en la parte considerativa de este acuerdo, solicita a las autoridades administrativas dar aplicación los siguientes lineamientos:

- 1. Base de datos y plan de recuperación de baldíos. La Agencia Nacional de Tierras - ANT deberá, con el apoyo de las autoridades registrales y gestores catastrales, elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y respecto de los cuales se haya declarado la prescripción adquisitiva del dominio al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991. Esta base deberá contar como mínimo, con la siguiente información:***
 - *Identificación del predio.*

- Área del predio.
- Ubicación del predio.
- Fecha de la sentencia de prescripción.
- Autoridad judicial que profirió la sentencia.
- Si la sentencia se encuentra o no inscrita en la información registral.
- Identificación del prescribiente.
- Los demás datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías.

2. Identificación predial y definición de núcleos territoriales. Para facilitar la priorización para la administración de los bienes baldíos prescripción adquisitiva, así como el plan actualizado de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el reconocimiento de sentencias de la que trata la SU-288 de 2022, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), apoyado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), adelantará análisis técnicos consultando información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de tecnologías de la información y demás métodos indirectos. El análisis identificará i) los predios con áreas que excedan ampliamente la UAF, calculadas por la metodología de Zonas Relativamente Homogéneas (definición en términos relativos); y/o ii) los predios con áreas superiores a doscientas (200) hectáreas (definición en términos absolutos), los cuales constituirán la base para definir núcleos territoriales para intervención prioritaria. Conforme con lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) definirá los núcleos territoriales con base en los determinantes antes señalados, sobre los cuales la Agencia Nacional de Tierras ejecutará una ruta de intervención de manera prioritaria y progresivo el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos ordenado por la Corte Constitucional que ejecutará la Agencia Nacional de Tierras en el marco de la Plan Actualizado de Recuperación ordenado por la Corte Constitucional.

3. Reconocimiento de sentencias con base en el cumplimiento de los requisitos legales. Con el objeto de adelantar el reconocimiento de las sentencias judiciales que declararon la prescripción adquisitiva sobre bienes que no acreditaban propiedad privada, proferidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y con antelación a la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022 y conforme lo ordenado por la Corte Constitucional, la autoridad administrativa deberá adelantar las siguientes actuaciones siempre y cuando la Agencia Nacional de Tierras - ANT logre verificar que se cumplió con la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y con los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación, de conformidad con la legislación aplicable a cada caso. Para el cumplimiento de lo anterior, la ANT deberá tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Atendiendo a su estructura interna, deberá determinar la dependencia competente para adelantar el trámite de reconocimiento de sentencias de pertenencia proferidas dentro del

régimen de la Ley 160 de 1994 y con antelación a la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022, para que esta profiera un acto administrativo que regularice la situación de tenencia.

- *La actuación administrativa por medio de la cual se haga el reconocimiento de la decisión de declaración de prescripción adquisitiva, debe ser un trámite expedito que permita la verificación del cumplimiento de la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y de los requisitos legales vigentes al momento en que se configuró el derecho a la adjudicación. Este trámite se adelantará de oficio en el marco de la ejecución del PARB. Aquel particular que pretenda el reconocimiento de una sentencia podrá solicitar la actuación de la ANT y deberá demostrar el cumplimiento de los requisitos legales.*
- *En caso de verificarse el cumplimiento de los requisitos legales, la autoridad de tierras deberá expedir un acto administrativo en el que disponga el reconocimiento de la sentencia, en consecuencia el derecho de dominio en cabeza del particular, y la inscripción del acto administrativo para efecto publicitario.*
- *La Superintendencia de Notariado y Registro adelantará las actuaciones que resulten necesarias con el objeto de que las decisiones administrativas de reconocimiento de sentencias ordenadas por la Corte Constitucional puedan ser debidamente inscritas.*
- *En aquellos casos en los cuales la autoridad de tierras no logre constatar la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y el cumplimiento de los requisitos legales, deberá adelantar las acciones tendientes a la recuperación o administración del baldío, priorizando para la recuperación los predios cuya tenencia constituyen fenómenos de concentración, acaparamiento o acumulación indebida conforme las reglas del régimen agrarios.*

Parágrafo: *Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, las Notarías, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, los gestores catastrales, y en general, las autoridades administrativas que tengan información necesaria para la ejecución de los procesos agrarios a cargo de la Agencia Nacional de Tierras, presentarán la colaboración necesaria y entregarán la información bajo su custodia con oportunidad y pertinencia, de acuerdo con la metodología que se defina en el marco del Comité de Seguimiento para el Cumplimiento a la Sentencia SU-288 de 2022. Así mismo, la Agencia Nacional de Tierras solicitará al Consejo Superior de la Judicatura en el marco del principio de colaboración armónica, la remisión de la información sobre los procesos de prescripción adquisitiva del dominio desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de Colombia de 1991.” (Énfasis fuera de texto original).*

Como puede verse, este Plan ha sido construido de maneja participativa, no sólo con la entidades que forman parte del Comité Técnico de Seguimiento para el cumplimiento de la Sentencia SU 288 de 2022 del Consejo Superior de Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, sino también con los representantes y delegados de asociaciones campesinas, de mujeres y jóvenes rurales, de víctimas con incidencia en la ruralidad, de distintos niveles, y en diversidad de regiones del país, así como con el sector académico.

Las observaciones, recomendaciones y participación institucional alrededor de la formulación del PARB, se formalizaron en los lineamientos del Acuerdo 009 de 2024, mientras que los aportes de la sociedad civil se consignan en las relatorías de los eventos y mesas de trabajo adelantadas, que, además, se sistematizan y analizan por el Comité Técnico, quien en el marco de sus competencias espera proponer al CSAOSR nuevos lineamientos de política pública, con base en los resultados del ejercicio de participación. A pesar de que esta información aún está siendo procesada por el Comité, con el objeto de integrar lo allí discutido en la formulación del PARB, la construcción de la base de datos y el micrositio web, desde la ANT se adelantó el ejercicio de revisión y análisis de las propuestas que estuvieron enfocadas y relacionadas con estos asuntos, para nutrir la propuesta que se hace en este documento.

4. PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE DATOS ORDENADA (LITERAL A DE LA ORDEN 17)

El literal A de la orden 17 señala ***“DECIMO SÉPTIMO: Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de (12) meses siguientes a la notificación de la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para:***

A) elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, diferenciado si se encuentran o no inscritas, identificando su área; ubicación; fecha de la sentencia; autoridad judicial que la profirió, y nombre del prescribiente, entre otros datos necesarios para identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías. En el caso de las sentencias inscritas se priorizarán aquellas con las cuales se abrió la correspondiente matrícula inmobiliaria; (...)

Como lo menciona la Corte en la parte considerativa de la SU 288 de 2022 “ (...) De acuerdo con la información fáctica recibida en este proceso, podrían existir miles de sentencias prescriptivas de dominio en la historia del país, según un registro parcial de la Superintendencia de Notariado y Registro”¹⁶, por lo cual el fenómeno de prescripción sobre predios presuntamente baldíos ha sido una constante, que por su magnitud, requiere ser atendido por fases y conforme con la normativa vigente para el momento en que fueron proferidas.

A pesar de que se han declarado pertenencias sobre presuntos baldíos antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, incluso, antes de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, la Corte sostiene que “(...) no cuenta con elementos de juicio para tratar un conjunto tan amplio de decisiones judiciales en un contexto en el cual los trece casos acumulados tienen en común el hecho de haber sido decididos a través de sentencias de pertenencia proferidas después de la Ley 160 de 1994, con ocasión de procesos iniciados también con posterioridad a la entrada en vigor de dicha legislación.”¹⁷.

Entendiendo entonces que los casos que dieron lugar a la sentencia de unificación fueron casos decididos a través de sentencias de pertenencia proferidas después de la entrada en vigor de Ley 160 de 1994, es que la Corte concentra su análisis y la generación de reglas y órdenes en un espacio temporal que ha significado un cambio en el régimen de baldíos.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 612

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 613

Siendo evidente que este es un problema histórico y estructural, la Corte decidió exhortar al “Congreso de la República y al Gobierno nacional para que, dentro del ámbito de sus competencias, implementen la política de Estado en materia de tierras derivada del punto 1 del Acuerdo Final de Paz, en orden a enfrentar y resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecuencial inseguridad jurídica.”¹⁸, señalando además que “Sin perjuicio de dicha implementación y mientras el legislador no modifique la normatividad vigente, las autoridades deberán continuar ejerciendo sus funciones en materia de recuperación de baldíos, para lo cual se basarán en criterios de priorización de los predios que en realidad reflejen concentración o acumulación indebida de tierras. De igual manera, deberán enfocarse en (i) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, o (ii) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de tierras”¹⁹

Con el fin de tener un diagnóstico más acercado al volumen de sentencias de pertenencia declaradas sobre presuntos baldíos, fue que le ordenó a la ANT construir una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, el cual será el universo de intervención inicial sobre el cual deberán implementarse el PARB.

Para avanzar en la consolidación de la base de datos ordenada, se estableció un plan de acción, el cual está dividido en cuatro grandes fases, que están ligadas a cuatro objetivos macro, acompañados con sus respectivas metas, actividades y responsables.

Este plan de acción se comenzó a construir y a ejecutar desde el momento mismo en que se notificó el contenido de la Sentencia SU 288 de 2022, por lo que, para este momento, hay avances significativos en varias fases y actividades; en este orden de ideas, en adelante se delinearán las actividades de cada fase, las cuales tienen como meta general que, para mediados de esta vigencia, se cuente con la versión final de la base de datos ordenada.

Lo anterior no implica que la implementación del PARB y de las demás acciones requeridas en el marco de la orden 17 queden en suspenso hasta la construcción final de la base de datos, pues como se ha mencionado, ya hay avances significativos en la ejecución de esta parte del plan, cuyo resultado preliminar, con corte al 8 de marzo, permite afirmar que se tienen **14.714** registros sobre los cuales hay certeza de que cumplen los criterios para ingresar a este universo y sobre los que se comenzarán a ejecutar las demás acciones ordenadas.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 613

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 614

4.1. PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Depurar la base de datos reportada por la SNR a la Corte Constitucional en el marco del cumplimiento de la Sentencia de Tutela 488 de 2014, con el fin de determinar de esta, que casos cumplen con los criterios establecidos en la Sentencia de Unificación 288 de 2022.
META	Establecer en el corto plazo, de los 29.076 registros de la base de datos de la Sentencia T 488 de 2014, cuales formarán parte de la base de datos ordenada en la Sentencia SU 288 de 2022.
TIEMPO ESTIMADO	3 meses (junio de 2023)

4.1.1. Descripción de las actividades de la primera fase

En esta fase, el ejercicio debe ser entendido como la recopilación y análisis de registros que permitan identificar y delimitar, de los 29.076 predios presuntamente baldíos reportados por la SNR a la Corte Constitucional en cumplimiento de la Sentencia T 488 de 2014, cuales fueron prescritos por los jueces de la república entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022, y a su vez, cumplan con los demás atributos señalados en el literal A de la orden 17 de esta providencia, y por tanto, deban ser parte del universo requerido.

Para esta etapa inicial, se partirá de los registros con que actualmente cuenta la Agencia Nacional de Tierras; una vez depurados, organizados y clasificados, se determinará la necesidad de solicitar información adicional a la autoridad registral y catastral o cualquier otra entidad que tenga información que sea necesaria para construir el universo ordenado.

Esta actividad se debe realizar con la totalidad de los 29.076 registros previamente mencionados, sin embargo, las conclusiones que se obtengan como resultado del análisis, deben ser consideradas como una aproximación, pues a la medida que se vayan agotando uno a uno los pasos descritos en el plan de acción, se tendrán datos más acercados a lo solicitado por la Corte.

Como actividad transversal a las cuatro fases del plan, está la estandarización de la información interna y la información allegada por otras entidades, especialmente la registral y catastral, con miras a favorecer, a partir de variables comunes en las diferentes fuentes, su cruce e integración y, por ende, su análisis.

La estandarización de los datos permitirá avanzar en la conformación del inventario de predios presuntamente baldíos solicitado y facilitará el cruce de registros con otras fuentes relevantes para la formulación e implementación del PARB.

Las principales variables que deben tener en cuenta para llevar a cabo la depuración y análisis de información de la base de datos de T 488 de 2014, son:

- Folios de matrícula que identifiquen predios rurales y tengan inscritas sentencias de pertenencia proferidas desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991 y la notificación de la SU 288 de 2022.
- Folios de Matrícula Inmobiliaria que inician la tradición con la inscripción de una sentencia de pertenencia, es decir, cuyo registro está asentado en su primera anotación.
- Folios que no tengan inscripciones anteriores a la sentencia de pertenencia, ya sea en sus anotaciones, en su complementación o en folio matrices.
- Folios de Matrícula Inmobiliaria que inicien con el registro de la sentencia y que, pese a tener información en el campo de la complementación, en esta no se registre tradición de dominio en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
- Folios de Matrícula Inmobiliaria con declaración de pertenencia sin antecedentes registrales identificados en el folio, pero asociada a un folio matriz que inicie su tradición con otra sentencia de pertenencia expedida en la temporalidad ya definida, y sin actos jurídicos inscritos con anterioridad a ella.

I. Clasificación y organización de la información de la base de datos de T 488 de 2014.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

El objetivo de esta actividad es determinar, de los 29.076 Folios de Matrícula Inmobiliaria que hacen parte de la base de datos construida conforme a las ordenes proferidas por la Sentencia T 488 de 2014, cuales tienen registros de sentencias de pertenencias proferidas entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022.

En la base de datos de la Sentencia T 488 de 2014 se incluyeron predios con antecedentes registrales sobre los que se declararon pertenencias entre 1974 y 2014. Si bien, muchos de esos antecedentes no son de aquellos con los que se pueda acreditar directamente dominio, conforme con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, lo cierto es que, estos pueden remitir a inscripciones en libros de antiguo sistema registral, por lo que, para acreditar su naturaleza jurídica, debe analizarse toda esa historia traditicia. Esto implica que, de un lado, la presunción de ser baldíos no es tan latente, y del otro que, al tener antecedentes registrales, no cumplirían con uno de los atributos señalados en la orden.

El literal A de la orden 17 de la Sentencia SU 288 de 2022, señala de manera textual “A) *elaborar una base de datos que incluya **el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales** respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, (...) (Énfasis fuera de texto original), razón por la cual para la construcción de la base se debe tener como premisa que, los FMI que se incluirán, únicamente deberán ser de aquellos cuya primera anotación corresponda al registro de una sentencia de pertenencia proferida entre la fecha de entrada en vigor de la constitución de 1991 y la notificación del contenido de la Sentencia SU 288 de 2022, sin que en la complementación o en su folio matriz, haya registro de antecedentes de dominio.*

Hay que recordar que, la referencia a la existencia o no de antecedente registral, no está circunscrita exclusivamente a que este refiera a dominio, pues es bien sabido que en el registro los predios pueden tener antecedentes que refieran a diversas situaciones jurídicas de los inmuebles, siendo el dominio solo una de ellas. Así las cosas, la literalidad de la orden indica que, una premisa para la construcción del universo es que los predios que ingresen a él no cuenten con antecedentes inscritos previo a la sentencia de pertenencia.

A pesar de que el criterio temporal no puede ser la única variable para depurar la información de la base de datos de la Sentencia T 488 de 2014, pues se deben analizar todos los atributos que permitan llegar a responder de manera precisa lo que señala el literal A de la orden 17, el primer paso para la depuración, organización y clasificación de los datos contenidos en esta base de datos, corresponderá a la fecha de apertura de los folios de matrícula, para, posteriormente, realizar un segundo nivel depuración, en relación con la fecha de expedición de la providencia prescriptiva.

II. Caracterizar y clasificar los folios sin matrices y los folios derivados.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Una vez se tenga certeza de que folios de matrícula cumplen el criterio temporal, se deberá analizar la información contenida en ellos, para determinar cuáles folios no tienen folio matriz, y cuales son folios derivados.

Si bien, la existencia de un folio matriz indicaría que el predio tiene antecedentes registrales inscritos con anterioridad a la sentencia de pertenencia y por ello, se deberían excluir del universo de intervención, lo cierto es que puede existir una excepción, y serían aquellos eventos en los que el folio matriz registre en su primera anotación una sentencia de pertenencia proferida dentro del marco temporal antes señalado, sin que se evidencie en su complementación tradición de dominio o derive de otro folio matriz.

Por lo anterior, en aquellos casos en que el Folio de Matrícula Inmobiliaria tenga un folio matriz asociado, deberá ser analizado jurídicamente ese matriz, para determinar su inclusión o no en la base de datos.

III. Establecer si las sentencias de pertenencia tienen inscritos antecedentes registrales en anotaciones o en la complementación del folio.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Como se señaló en la primera actividad, el criterio temporal en relación con la fecha de expedición de la sentencia de pertenencia es un primer atributo que permitirá ir delineando el universo. También se analizará si, antes del registro de la sentencia, existen inscripciones de actos jurídicos, ya sea en anotaciones o la complementación del Folio de Matrícula Inmobiliaria, ejercicio que de manera primigenia se hará sobre los folios que no registran matrices.

Cuando, estando la providencia inscrita en la primera anotación, el folio tenga información complementaria, se deberá adelantar el análisis jurídico de esta, previo a la inclusión en el universo de intervención, para determinar si en ella hay antecedentes que permitan acreditar dominio según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

IV. Cotejar la existencia de actuación administrativa y la Subdirección o Unidad de Gestión Territorial que tiene a cargo los casos identificados

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Bajo en entendido que los 29.076 registros reportados por la SNR a la Corte en el marco del cumplimiento de la Sentencia T 488 de 2014, ingresaron para ser atendidos por el Plan Nacional de Clarificación, se deberá cotejar los folios hasta aquí depurados, para identificar si se ha adelantado sobre ellos alguna actuación administrativa y la dependencia o Unidad de Gestión Territorial encargada.

Lo anterior, para tener claridad sobre que predios se ha adelantado algún tipo de actuación procesal. Si se inició la fase administrativa del Procedimiento Único bajo el asunto agrario de clarificación desde el punto de vista de la propiedad, se deberá entender que, si bien el predio hará parte del nuevo universo ordenado por la sentencia de unificación, deberá culminarse el procedimiento agrario de clarificación, pues este fue iniciado, fue porque en la etapa previa no se pudo determinar la naturaleza jurídica del bien y, por tanto, hay dudas sobre esta.

V. Determinar si los folios sin información en la variable “tipo de predio” son rurales o urbanos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Se deberá adelantar un análisis catastral y registral de Folios de Matrícula Inmobiliaria que no contengan información en la variable tipo de predio (Rural / Urbano), respecto a la información de perímetro urbano relacionada en cada uno de los instrumentos de Ordenamiento Territorial (OT), dispuestos en las páginas web de cada entidad municipal o en la página de Colombia OT del IGAC.

Para lo anterior, se deberá realizar la consulta de cada FMI en las bases de datos catastrales, alfanuméricas y geográficas del gestor catastral correspondiente, principalmente SNC IGAC, Catastro Departamental de Antioquia, Agencia Catastral de Cundinamarca y Catastro Cartagena por medio del aplicativo MIDAS, para identificar el número predial asociado.

A partir de lo anterior, se deberá intentar identificar los folios de forma directa en catastro; de los Folios de Matrícula Inmobiliaria que no se encuentren inscritos directamente en catastro, se deberán consultar sus derivados.

Finalmente, para establecer la ubicación de los predios respecto a los perímetros urbanos, en el software ArcGIS, se georreferenciarán los planos de los instrumentos de Ordenamiento Territorial disponibles, a efectos de evidenciar el límite de perímetro urbano y, de esta forma realizar el análisis espacial de los Folios de Matrícula Inmobiliaria identificados en la capa predial de catastro, verificando si se encuentran dentro o no de la zona urbana definida por el plano del Acuerdo de Ordenamiento Territorial respectivo.

VI. Confirmar si hay decisión final en el marco del Procedimiento Único

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Para esta actividad, se deberán cruzar los folios identificados en la actividad 4 con la Base General de Procesos Agrarios de la Agencia Nacional de Tierras, para determinar si existen decisiones finales sobre ellos.

En los actos administrativos definitivos se incluyen las resoluciones por medio de las cuales, la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, la Subdirección de Seguridad Jurídica, las Unidades de Gestión Territorial o dependencias adscritas a las anteriores institucionalidades agrarias, deciden en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, extinción del derecho de dominio y deslinde de tierras de la Nación, de acuerdo con las competencias establecidas en la Ley para tal fin.

Allí se incluyen los actos administrativos que deciden no iniciar la actuación administrativa, los que toman la decisión definitiva tras adelantar el procedimiento y los que resuelven recursos y replantean la decisión de iniciar el procedimiento, o sea, aquellos que, tras estudiar el recurso, deciden que no es necesario adelantar el proceso administrativo, convirtiéndose en la última actuación.

VII. Establecer el dato del área

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Para determinar cuáles de los predios presuntamente baldíos prescritos por los jueces de la república exceden la UAF, en términos absolutos y relativos, se deberá extraer información sobre la cabida de los Folios de matrícula inmobiliaria. En aquellos casos en que este campo no contenga información, se deberá cotejar si la Base General de Procesos Agrarios de la Agencia Nacional de Tierras tiene información sobre el área calculada, es decir, el área resultante del cálculo realizado por el software en origen nacional, que corresponde al área del polígono que representa el proceso agrario.

Si agotadas las anteriores fuentes de consulta no se ha podido identificar el área de alguno de los predios objeto de atención, se procederá a la consulta de las bases catastrales o los títulos inscritos.

4.2. SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Adquirir información registral actualizada sobre Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen predios rurales, abiertos con sentencias de pertenencia declaradas entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de la Sentencia SU 288 de 2022, y que no tengan tradición de dominio en su complementación o en su FMI matriz.
META	De los nuevos datos reportados por la SNR en el marco de lo dispuesto por la Sentencia SU 288 de 2022, determinar cuáles cumplen con los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022, para hacer parte del universo ordenado en esta providencia.
TIEMPO ESTIMADO	12 meses contados a partir de la solicitud de información registral (junio de 2024) ²⁰

²⁰ El cumplimiento del término aquí establecido, depende en gran medida de la remisión oportuna de información por parte de las entidades que la administran.

4.2.1. Descripción de las actividades de la segunda fase

Con el fin de avanzar en el cumplimiento de lo ordenado en el literal A de la orden 17 de la Sentencia SU 288 de 202, la Agencia Nacional de Tierras, como vinculada directa a su ejecución, requiere el apoyo de las entidades que administran información necesaria para la construcción de la base de datos con las variables y características requeridas, por ello, en esta segunda fase, una vez depurada, clasificada y analizada la información concerniente a los presuntos baldíos reportados en el ámbito de la Sentencia T 488 de 2014, se deberá adelantar el ejercicio de recopilación y análisis de registros, documentos y demás información que permita identificar y delimitar de manera preliminar, las sentencias de pertenencia declaradas sobre presuntos baldíos en la temporalidad definida por el Tribunal Constitucional.

Para agotar esta etapa, hay que articular acciones entre Superintendencia de Notariado y Registro –SNR, Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, la Unidad de Planificación Rural Agraria – UPR y la Agencia Nacional de Tierras – ANT, entre otras entidades.

Para la puesta en marcha de esta fase, es necesario la captura de información histórica registral de 1991 a 2023. Los datos deben corresponder a la definición de variables cuantitativas y cualitativas con las que sea posible depurar, organizar, clasificar y analizar de adecuada forma la información, y a partir de ello, construir el universo ordenado. Además, se requiere consolidar información suficiente que permita diagnosticar el fenómeno prescriptivo sobre predios baldíos en el interregno temporal ya establecido, identificando los departamentos, regiones y municipios en los cuales ha presentado de manera más recurrente esta situación, y por esta vía, identificar posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías

Ahora bien, se parte de la información del registro inmobiliario, en tanto este es el que acopia y publicita la historia jurídica de los bienes inmuebles, reviste de mérito probatorio los actos sometidos a registro y sirve como medio para la tradición del dominio y demás derechos reales. Por tanto, en esta fase de analizarán los Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen predios rurales, abiertos a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y hasta la notificación de la sentencia de unificación, cuya primera anotación registre una declaratoria de pertenencia sin antecedentes registrales.

Se señala que las actividades de limpieza, depuración, clasificación y análisis de la información registral están divididas conforme a los dos sistemas de información registral (Sistema de Información Registral – SIR y Sistema Folio Magnético), debido a que la SNR ha manifestado que no hay forma de descargar información unificada de ambos sistemas y, por lo tanto, harán entregas de información parcial correspondiente a cada uno de los sistemas. Aunado a ello, ha indicado la complejidad que significa hacer descargas masivas del Sistema Folio Magnético, por lo que los tiempos de envío de esta información involucrará un término mayor a aquella registrada en el Sistema de Información Registral – SIR

Una vez realizado el procesamiento de los datos, se espera obtener resultados cuantitativos y cualitativos que permitan establecer aspectos catastrales y jurídicos determinantes, que deriven en la definición final del universo y den elementos suficientes para tomar decisiones en torno a la implementación del PARB, en especial, los criterios para la priorización.

I. Solicitar información registral a la Superintendencia de Notariado y Registro - SNR

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Solicitar a la autoridad registral, el histórico de los Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen predios rurales abiertos desde la entrada en vigor de la Constitución del 91 y marzo de 2023, cuya primera anotación registre una sentencia de pertenencia sin antecedentes registrales²¹ publicitados en su complementación.

La información solicitada deberá dar cuenta de todas las variables que impliquen la identificación de los denominados datos básicos del folio, el histórico de anotaciones y el presunto actual propietario.

De otro lado, solicitar información de aquellas solicitudes de inscripción de pertenencias sobre bienes rurales, que tuvieron nota devolutiva bajo el cumplimiento de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13 de 2014, sin que el juez haya ratificado su decisión y por ende se hubiera adelantado el registro de la sentencia.

II. Solicitar información de sentencias de pertenencia proferidas sobre predios rurales al Consejo Superior de la Judicatura

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras.
--------------------	---

Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura información sobre procesos que declararon prescripción adquisitiva de dominio sobre predios rurales, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022, donde se puede diferenciar: (a) Si la sentencia fue inscrita o no en el Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, (b) la identificación del predio y su ubicación, (c) si el predio contaba o no con un folio de matrícula inmobiliaria al iniciar el proceso de pertenencia.

²¹ Cuando la Corte señaló “*predios sin antecedente registra*”, no indicó o aclaró en alguna parte de la providencia que esta ausencia debiera estar ligada a la inexistencia exclusiva de antecedente de dominio, por ello, si bien pueden existir miles de casos de sentencias de pertenencia con antecedentes registrales cuya naturaleza no es la de acreditar propiedad, para efectos de la base de datos ordenada y del PARB, se tomarán únicamente FMI que no cuenten con ningún tipo de antecedente de registro reflejada en él.

III. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información registral del Sistema de Información Registral - SIR

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

La finalidad de esta actividad está encaminada a que, de la información registral del Sistema de Información Registral – SIR, se establezcan los folios de matrícula que identifiquen predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022, para lo cual se dividirán los registros entre FMI sin matrices y FMI derivados.

La limpieza y depuración consistirá en el procesamiento de la información remitida por la autoridad registral, para detectar y eliminar o, al menos, corregir, errores e inconsistencias en los datos (el objetivo de gestionar los datos es asegurar que la información sea consistente y utilizable).

En la etapa de limpieza y depuración de la información, se deberán detectar, entre otros, entradas mal escritas que puedan provocar errores de categorización, inconsistencias de formatos de fechas, números u otras variables que pueden representarse de forma diferente dentro de la misma fuente de información; registros duplicados, ya que estos pueden conducir a estadísticas y conclusiones inexactas; valores atípicos y errores que puedan derivar en análisis inexactos; datos incompletos que pueden generar lagunas en el análisis de la información y, unidades de medida no estandarizadas que pueden crear problemas de inconsistencia en los datos.

Para normalizar y estandarizar la información, se eliminarán los duplicados, para lo que se identificará y eliminará o fusionará las filas duplicadas según las variables fundamentales establecidas. Cuando haya datos faltantes y necesarios para analizar la información, se buscarán en otras fuentes de información oficial y, se trabajará en la corrección de datos incorrectos con la validación de datos reglas, controles de coherencia y revisión manual.

Lo anterior, para tener una base de datos sólida que permita analizar y tomar decisiones precisas, eliminando o minimizando el margen de error. Con los datos depurados se busca agilizar el proceso de análisis y definir, a partir de ellos, las estrategias que permitan una intervención más eficiente.

Una vez agotada esta tarea, se podrá comenzar a organizar y clasificar la información, para realizar los filtros y análisis de los atributos y variables establecidas para la construcción del universo. Lo que se busca con la clasificación de los datos es categorizar o estructurar estos en orden de importancia o relevancia.

La clasificación de los datos se hará según los criterios o atributos definidos para determinar los registros que ingresarán a la base de datos ordenada (criterio temporal de la expedición de sentencias de pertenencia, categoría rural de los predios, e inexistencia de antecedentes

registrales). Además, contará con una segunda fase, en relación con las variables requeridas para la base de datos (área y ubicación del predio, fecha de la sentencia de pertenencia; autoridad judicial que la profirió, nombre del prescribiente, entre otros datos).

IV. Solicitar información de los folios matrices registrados en el Sistema de Información Registral - SIR

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Solicitar a la autoridad registral la remisión de la información de datos básicos del folio, histórico de anotaciones y presunto propietario, de los folios de matrícula matrices que se detecten en el procesamiento de información de la actividad 3.

Lo anterior, con miras a verificar si estos folios, cuya historia registral irradia la de sus folios derivados, cumplen con los atributos señalados en el literal A de la orden 17 y, por tanto, deban ser incluidos, junto con sus derivados, al universo requerido.

V. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información de los folios matrices inscritos en el Sistema de Información Registral – SIR

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

El propósito está dirigido a que, después de limpiar, depurar organizar y clasificar la información registral de los folios matrices del Sistema de Información Registral – SIR, se establezcan los folios de matrícula que identifiquen predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.

Para llegar a este dato, se seguirá la misma metodología de depuración y clasificación explicada en la actividad 3 de esta fase.

VI. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información registral del Sistema de Folio Magnético

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

La intención es establecer, a partir de los folios inscritos en el Sistema Folio Magnético, los Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen predios rurales que no contaban con antecedentes

registrales, respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.

Esta actividad se creó diferenciada de la actividad 3, en tanto la autoridad registral anunció el envío de información parcial, atendiendo al sistema en el que se encuentren los círculos registrales.

Para llegar a este dato, se seguirá la misma metodología de depuración y clasificación explicada en la actividad 3 de esta fase.

VII. Solicitar información registral de los folios matrices inscritos en el Sistema Folio Magnético

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Solicitar a la autoridad registral la remisión de la información de datos básicos del folio, histórico de anotaciones y presunto propietario, de los folios de matrícula matrices detectados en el procesamiento de información de la actividad 6, para verificar si estos folios, cuya historia registra la de sus folios derivados, cumplen con los atributos señalados en el literal A de la orden 17 y deban incluirse, junto con sus derivados, al universo requerido.

VIII. Limpiar, depurar, organizar y clasificar la información de los folios matrices registrados en el Sistema Folio Magnético

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

La finalidad es que, después de limpiar, depurar, organizar y clasificar la información registral de los folios matrices del Sistema Folio Magnético, se establezcan los Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.

Para llegar a este dato, se seguirá la misma metodología de depuración y clasificación explicada en la actividad 3 de esta fase.

IX. Determinar si los folios sin matrices del Sistema de Información Registral – SIR, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Conforme con la metodología descrita en la actividad 5 de la primera fase, adelantar un análisis catastral y registral de Folios de Matrícula Inmobiliaria sin matrices registrados en el Sistema de Información Registral – SIR, que no contengan información en la variable tipo de predio (Rural / Urbano), respecto a la información de perímetro urbano relacionada en cada uno de los instrumentos de Ordenamiento Territorial (OT), dispuestos en las páginas web de cada entidad municipal o en la página de Colombia OT del IGAC.

X. Cruzar los casos del Sistema de Información Registral depurados con la base de datos de T 488 de 2014

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Cruzar el universo de casos registrados en el Sistema de Información SIR, sobre los cuales se ha determinado en las actividades anteriores que cumplen los atributos del literal A de la orden 17, con la base de datos de los 29.076 registros de la Sentencia T 488 de 2014, usando como llave entre las bases de datos el número de folio, para encontrar coincidencias, es decir, folios que tengan registro en ambas bases de datos.

XI. Determinar si los folios matrices del Sistema de Información Registral – SIR, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Conforme con la metodología descrita en la actividad 5 de la primera fase, adelantar un análisis catastral y registral de Folios de Matrícula Inmobiliaria matrices registrados en el Sistema de Información Registral – SIR, que no contengan información en la variable tipo de predio (Rural / Urbano), respecto a la información de perímetro urbano relacionada en cada uno de los instrumentos de Ordenamiento Territorial (OT), dispuestos en las páginas web de cada entidad municipal o en la página de Colombia OT del IGAC.

XII. Cruzar los casos del Sistema de Folio Magnético depurados con la base de datos de T 488 de 2014

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Usando como llave entre las bases de datos el número de folio, cruzar el universo de casos registrados en el Sistema Folio Magnético, sobre los cuales se ha determinado en las actividades anteriores que cumplen los atributos del literal A de la orden 17, con la base de datos de los 29.076

registros de la Sentencia T 488 de 2014, con el objetivo de encontrar coincidencias, es decir, folios que tengan registro en ambas bases de datos.

XIII. Determinar si los folios del Sistema Folio Magnético, que no tienen información en la variable “tipo de predio”, son rurales o urbanos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Conforme con la metodología descrita en la actividad 5 de la primera fase, adelantar un análisis catastral y registral de Folios de Matrícula Inmobiliaria registrados en el Sistema Folio Magnético, que no contengan información en la variable tipo de predio (Rural / Urbano), respecto a la información de perímetro urbano relacionada en cada uno de los instrumentos de Ordenamiento Territorial (OT), dispuestos en las páginas web de cada entidad municipal o en la página de Colombia OT del IGAC.

XIV. Establecer el dato del área de los folios depurados

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Para determinar cuáles de los predios presuntamente baldíos prescritos por los jueces de la república exceden la UAF, en términos absolutos y relativos, se deberá extraer información sobre la cabida de los folios de matrícula inmobiliaria. En aquellos casos en que este campo no contenga información, se deberá cotejar si la Base General de Procesos Agrarios de la Agencia Nacional de Tierras tiene información sobre el área calculada.

Si se han agotado las anteriores fuentes y aun no se ha podido identificar el área de alguno de los predios objeto de atención, se procederá a la consulta de las bases catastrales o los títulos inscritos.

4.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Establecer un inventario actualizado de predios presuntamente baldíos sobre los cuales se haya declarado pertenencia entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la notificación de la SU 288 de 2022.
META	Establecer el universo que integrará la base de datos ordenada, en la primera fase, conforme con los atributos definidos por la Corte Constitucional.
TIEMPO ESTIMADO	12 meses contados a partir de la solicitud de información registral (junio de 2024) ²²

²² El cumplimiento del término establecido depende de la remisión oportuna de información por parte de las entidades que la administran y del desarrollo de la fase 2.

4.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase

Conformado el universo final de datos que ingresarán a la base ordenada, se buscará organizar la información según hitos temporales y espaciales, relevantes para entender el fenómeno de prescripción sobre predios presuntamente baldíos, en especial, en cuanto a concentración de los casos; y, para tomar decisiones y formular estrategias, en especial, en relación con el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos - PARB.

Por lo anterior, se hará análisis estadístico de los datos, en particular sobre los relacionados con la espacialidad de los predios presuntamente baldíos, para conocer el comportamiento del fenómeno nacional y, se identificará el sub universo que deba ser intervenido por el PARB, por lo que se requiere clasificar la información por categorías temporales.

Una vez establecido el sub universo del PARB, se volverán a hacer los análisis estadísticos sobre estos datos, para cotejar si tienen el mismo comportamiento de los datos a nivel general, y sobre sus resultados, poder tener una primera premisa sobre la cual formular criterios de priorización para la implementación de las rutas del plan.

I. Consolidar el universo de predios que integrarán la base de datos final

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

En esta actividad se busca consolidar el universo final de los datos que ingresarán a la base ordenada, donde los atributos principales refieren a la identificación de predios rurales sin antecedentes registrales, sobres los cuales se hubiere declarado prescripciones adquisitivas de dominio entre la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 y la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022

La consolidación estará enfocada principalmente en el proceso de fusionar y organizar los datos de las múltiples fuentes de información antes depuradas y analizadas, de manera tal que, el conjunto de datos requeridos por la Corte y los demás que se estimen útiles, sean consignados en un único instrumento. En el proceso de consolidación se determinarán las variables y atributos que deberá contener la base final.

La consolidación de los datos referentes a bienes presuntamente baldíos prescritos por los Jueces de la República permitirá planificar, implementar y ejecutar de manera eficiente el PARB, y cualquier otra acción tendiente a atender el fenómeno prescriptivo sobre predios de la Nación.

II. Realizar análisis de concentración de las declaratorias de pertenencia en razón a su ubicación

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

El objetivo de esta actividad es analizar la concentración de las declaratorias de pertenencia en razón con los departamentos y municipios donde se encuentren los predios presuntamente baldíos prescritos.

La base de datos final, que contiene el universo de sentencias de pertenencia proferidas sobre bienes rurales sin antecedentes registrales, proferidas entre julio de 1991 y marzo de 2023, integra los datos de ubicación de los predios (departamento, municipio y vereda), lo cual resulta útil para identificar espacialmente las sentencias de declaración judicial de pertenencia.

Utilizando como criterio base la variable “departamento”, se ordenarán los datos de manera que se pueda evidenciar, de mayor a menor, el número de sentencias de declaración judicial de pertenencia por los departamentos del país, para de esta forma, conocer el comportamiento a nivel nacional, y así tener información sobre los departamentos que concentraron más prescripciones sobre presuntos baldíos dentro de la temporalidad definida.

Una vez ordenados los datos con base en la variable departamento, se hará la representación gráfica de estos, para que se pueda comprender visualmente los resultados. Se utilizará un mapa de calor que, mediante la gama de colores, permita identificar y diferenciar visualmente los departamentos que concentran la mayoría de los casos, en relación con los que menor índice de concentración de casos tienen. Así mismo, se realizará un diagrama de Pareto, que permita observar de mayor a menor los departamentos identificados con casos.

Posterior a ello, para poder hacer análisis más precisos, sobre los departamentos que concentren la mayoría de los casos, se deberá identificar si los casos se concentran en algunos municipios del departamento o están dispersas por toda la entidad territorial. Para tal efecto y con el objetivo de identificar la tendencia central o la dispersión del conjunto de datos, se ha pensado en la siguiente estrategia metodológica:

1. Se identificará la media y la desviación estándar para cada uno de los departamentos. En cuanto a la media o promedio, se obtiene al sumar todas las sentencias del departamento y dividir el resultado entre el número total de municipios del departamento objeto de estudio, con ello podemos definir el punto central de la distribución de estos fallos judiciales en el departamento; mientras que la desviación estándar es una técnica estadística que sirve para determinar en qué medida se alejan la mayoría de los datos de la media. Mientras más grande sea el número mayor es la dispersión de las sentencias en los municipios del departamento.

2. Como las sentencias varían de departamento en departamento y no todos estos registran la misma cantidad de municipios, se necesita ordenar y segmentar el conjunto de datos para cada departamento en porciones ordenadas. En nuestro caso, se segmentarán los datos a través de los cuartiles (Q1, Q2 y Q3). Para explicar los cuartiles, imaginemos la base de datos como una línea recta de 0 a 100 a la que se colocan los puntos Q1, Q2 y Q3, de la siguiente manera:
 - i) **Q1** (primer cuartil): Se colocará en el punto 25 y significa que el 25% de los datos es menor que o igual a este valor.
 - ii) **Q2** (segundo cuartil): Se ubicará en el punto 50 y significa que el 50% de los datos es menor que o igual a este valor, lo que se conoce como mediana.
 - iii) **Q3** (tercer cuartil): Se colocará en el punto 75 y significa que el 75% de los datos es menor que o igual a este valor.
3. A partir de estos tres puntos denominados cuartiles, se puede dividir la muestra de datos en cuatro partes iguales, los cuales permitirán identificar cuatro intervalos: a) **intervalo 1**: del 1% al 25% de los datos; b) **intervalo 2**: del 26% al 50% de los datos; c) **intervalo 3**: del 51% al 75% de los datos; y d) **intervalo 4**: del 76% al 100% de los datos. El efecto práctico de lo anterior es que, para cada departamento, según los intervalos respectivos, se puede asociar el rango de sentencias del intervalo respectivo.
4. Según lo anterior, para cada rango se relacionará la frecuencia de los municipios respectivos, que mantendrán un equilibrio estadístico, por la implementación de los cuartiles. Finalmente, esto nos permitirá verificar los intervalos respecto al principio de Pareto²³, lo cual dará elementos para tomar decisiones en relación con los departamentos y municipios del país que, en principio, podría ser priorizados en el marco del PARB.

III. Diferenciar hitos temporales dentro de la base de datos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Lo primero que debe aclararse es que, si bien la Corte Constitucional en el Literal A de la orden 17 estableció un criterio temporal para delimitar el universo que debe conformar la base de datos de prescripciones adquisitivas de dominio declaradas sobre predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, es decir, predios presuntamente baldíos, esta temporalidad difiere de la

²³ El principio de Pareto, también conocido como la regla 80/20, describe un fenómeno que establece que aproximadamente el 80 % de los resultados provienen del 20 % de las acciones.

establecida para la aplicación de las distintas reglas definidas en la jurisprudencia, en especial la 9 y 10 que están estrechamente ligadas al literal B de la misma orden.

Por lo anterior, es necesario que, una vez consolidado el universo, se puedan clasificar la información según el criterio temporal, para con ello, poder tener datos sobre el sub universo que deberá atender las distintas rutas del PARB.

Así las cosas, en esta actividad se deberá clasificar la información en los siguientes hitos temporales:

- a) Sentencias de declaración judicial de pertenencia proferidas desde la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991 (07 de julio de 1991) y hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (es decir, 04 de agosto de 1994).
- b) Sentencias de declaración judicial de pertenencia proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (es decir, 05 de agosto de 1994) y hasta la notificación de la SU 288 de 2022 (13 de marzo de 2023).

A partir de esta clasificación, se podrán hacer análisis concentrados en relación con el sub universo b), que entraría a ser objeto del PARB, y adelantar nuevas clasificaciones sobre este, con otros hitos temporales normativos, que serán fundamentales para la implementación del plan, pero de manera especial, de la ruta de reconocimiento de sentencias.

4.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Complementar la información registral con información catastral, de manera tal que se obtenga información geográfica, física y espacial de los FMI que harán parte del universo ordenado.
META	A partir de la información geográfica y catastral de los predios, en especial, la relativa a su extensión, establecer si exceden o no la UAF en términos absolutos o relativos.
TIEMPO ESTIMADO	7 meses contados a partir de la solicitud de información catastral (julio de 2024) ²⁴

4.4.1. Descripción de las actividades de la cuarta fase

La información registral se caracteriza por ausencias importantes en relación con la información catastral básica, como área y número predial, datos relevantes para atender a lo señalado en la orden 17 de la SU 288 de 2022.

²⁴ El cumplimiento del término aquí establecido, depende en gran medida de la remisión oportuna de información por parte de las entidades que la administran y el desarrollo de las fases 2 y 3.

La información catastral es importante, en tanto, refleja la realidad física de los bienes inmuebles, al margen de la titularidad de los derechos sobre este. Contar con la información catastral y física de los predios (representación geométrica, identificación de la cabida, linderos y construcciones de un inmueble), permitirá obtener una base de datos fiable, sobre la que se adelanten ejercicios de análisis más robustos y con información suficiente para identificar casos de concentración y acumulación de tierras.

Por lo anterior, se determinó como necesario revisar el Modelo Extendido de Catastro - Registro que hace parte del modelo núcleo LADM_COL., indicado en la Resolución No 315 del 15 de febrero de 2022 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC *"Por medio de la cual se establece una herramienta transitoria para el reporte y entrega periódica de información catastral por parte de los gestores catastrales"*, para diagnosticar si la información allí consolidada, es útil para complementar la información registral.

Revisados los Modelos de Reporte Extendido, se evidenció la necesidad de contar con el apoyo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC, en su calidad de autoridad catastral, para que realice el cruce de la información registral depurada con la que se conformó el universo, a fin de identificar la información completa de las siguientes clases del Modelo de Reporte de Información Catastral – Modelo RIC (Resolución No 315 e 2022 del IGAC):

- Clase.RIC_Predio
- Clase.RIC_Derecho
- Clase.RIC_AgrupacionInteresados
- Clase.RIC_Interesado
- Clase.RIC_FuenteAdministrativa
- Clase.RIC_FuenteEspacial
- Clase.RIC_Terreno

Así mismo, con las variables asociadas en el Modelo Extendido de Catastro – Registro de los Paquetes:

- CR_Predio,
- COL_unidad_Espacial,
- COL_Fuente_
- CR_Interesado
- CR_DRR

I. Solicitar información al Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Solicitar a la autoridad catastral el cruce de la base de datos que contiene el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre las que se declaró prescripción adquisitiva de dominio entre julio de 1991 y marzo de 2023, con el Modelo de Reporte de Información Catastral – RIC y el Modelo Extendido de Catastro – Registro.

II. Determinar si los predios exceden o no la UAF.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Según la información de área obtenida en las fases del plan de acción, pero, en especial, la que se pueda extraer del catastro, determinar si los bienes presuntamente baldíos prescritos exceden o no las extensiones de la Unidad agrícola familiar – UAF, según los criterios de la Resolución 041 de 1996.

Para lo anterior, se deberá descargar y restaurar la información la base de datos catastral en el software Postgresql; una vez cargada, se deberá adelantar el proceso de normalización o estandarización, al menos, de los campos que servirán como llaves primarias, para posterior a ello, adelantar el cruce con la base de datos que consolida el universo de casos ordenados por el literal A de la orden 17.

El proceso de cruce entre las dos fuentes se realizará mediante llaves primarias, iniciando con el folio de matrícula inmobiliaria de las dos bases de datos, para luego, sobre los datos que no crucen con esta llave, usar otras variables como número predial o información de presunto propietario, con el objetivo de buscar coincidencias.

Para lograr extraer la mayor información posible de la base de datos catastral, es indispensable realizar la normalización o estandarización de los campos que servirán como llaves primarias. Como el volumen de registros es tan grueso, para avanzar en la consecución de información ágil, de manera primaria se hará una extracción bruta de datos, esto es, realizar el proceso de cruce con los datos enviados originalmente, sin ningún tipo de procesamiento o depuración.

Una vez extraído el dato de área de los predios, se les fijará el municipio y departamento geográfico, la ubicación de cada polígono predial, para fijar los intervalos municipales de UAF máximos y mínimos, como establece la norma. Finalmente, el área del predio que proviene de la base de datos IGAC denominada “Área de terreno” se compara con los intervalos de la UAF, para identificar si el inmueble se encuentra dentro o fuera del intervalo, ya sea por exceso o por defecto.

III. Hacer análisis territorial en función del área de los predios

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Se analiza el comportamiento de los datos referidos al área de los predios, desde un enfoque territorial, para verificar que departamentos y municipios concentran los predios que exceden la UAF, pues será un parámetro medular para tomar decisiones alrededor de la implementación del PARB.

La base de datos final o parcial, que consolida el universo de sentencias de pertenencia sobre presuntos predios baldíos, deberá contener los datos de ubicación (departamento, municipio y vereda) y área de los inmuebles; teniendo entonces estos como variables base, se aplicará el análisis estadístico definido en la actividad 2 de la tercera fase del plan de acción para el cumplimiento del literal A de la orden 17.

IV. Identificar, a partir de la información consolidada, posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

A partir de la información consolidada, mediante análisis estadístico de la información física y geográfica de los predios que exceden ampliamente la UAF, y de aquellos que implican grandes extensiones de tierra en términos absolutos, se identificarán los posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías.

4.5. RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN

FASE	OBJETIVO	META	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO ESTIMADO
1	Depurar la base de datos reportada por la SNR a la Corte Constitucional en el marco del cumplimiento de la Sentencia de Tutela 488 de 2014, con el fin de determinar de	Establecer en el corto plazo, de los 29.076 registros de la base de datos de la Sentencia T 488 de 2014, cuales formarán parte de la base de datos ordenada en la	1. Determinar, de los 29.076 FMI que hacen parte de la base de datos de T 488 de 2014, cuales tienen registros de sentencias de pertenencias proferidas entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de la SU 288 de 2022. 2. Verificar y clasificar los casos identificados en la primera actividad, para establecer cuales	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.	3 meses (junio de 2023)

	esta, que casos cumplen con los criterios establecidos en la Sentencia de Unificación 288 de 2022.	Sentencia SU 288 de 2022.	<p>no tienen folios matrices y cuáles son FMI derivados.</p> <p>3. Establecer, de los casos identificados como FMI sin matrices en la primera actividad, cuales no tienen antecedentes registrales más antiguos inscritos en anotaciones o en la complementación del folio.</p> <p>4. Cotejar la existencia de alguna actuación administrativa y la Subdirección o Unidad de Gestión Territorial que tiene a cargo los casos identificados en la tercera actividad.</p> <p>5. Realizar un ejercicio técnico de georreferenciación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios en los que se encuentran ubicados los FMI que no traigan información en relación con el tipo de predio (rural/urbano), para determinar si están dentro o fuera del perímetro urbano.</p> <p>6. Confirmar si sobre los FMI identificados en la actividad 4, ya hay decisión final en el marco del Procedimiento Único (Resolución de no inicio o Resolución de cierre de la etapa administrativa) y la causal de cierre.</p> <p>7. Extraer el dato del área que trae el FMI o el área calculada que haya sido encontrada en el ejercicio técnico adelantado por la SPAYGJ, respecto de los predios identificados en la actividad 3.</p>		
2	Adquirir información registral actualizada sobre FMI que identifiquen predios rurales, abiertos con sentencias de pertenencia declaradas entre la entrada en	De los nuevos datos reportados por la SNR en el marco de lo dispuesto por la Sentencia SU 288 de 2022, determinar cuáles cumplen con los atributos del literal A de la orden 17 de la	1. Solicitar a la SNR la remisión de los datos básicos, el histórico de anotaciones y la información del presunto actual propietario de los FMI abiertos desde 1991 hasta el 17 de marzo de 2023, que identifiquen predios rurales y tengan como primera anotación una sentencia de pertenencia, sin que registre antecedentes de dominio en su complementación o en su FMI matriz; así como, la	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	<p>12 meses</p> <p>(contados a partir de la solicitud de información registral - junio de 2024)</p>

	vigor de la Constitución de 1991 y la expedición de la SU 288 de 2022, y que no tengan tradición de dominio en su complementación o en su FMI matriz	Sentencia SU-288 de 2022, para hacer parte del universo ordenado en esta providencia.	relación de las solicitudes de inscripción de sentencias de pertenencias sobre bienes rurales que tuvieron nota devolutiva bajo el cumplimiento de la Instrucción Administrativa Conjunta No. 13 de 2014, sin que el juez haya ratificado su decisión y por ende se hubiera adelantado el registro.		
			2. Solicitar al Consejo Superior de la Judicatura, la remisión del histórico de sentencias de pertenencia sobre predio rurales proferidas por los jueces a nivel nacional, desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de la Sentencia SU 288 de 2022, donde se pueda consultar información del predio, que pueda servir como llave para ser cruzada con la información registral, para después de esto, por sustracción de materia, determinar el universo de las sentencias de pertenencia que no fueron inscritas.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	
			3. Limpiar, depurar organizar y clasificar la información registral del Sistema de Información Registral - SIR allegada por la SNR, que servirá para consolidar la base de datos de predios con folios de matrícula que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022. Para este ejercicio se dividirán los registros entre FMI sin matrices y FMI derivados.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			4. Solicitar a la SNR la información de los FMI matrices de los folios derivados del Sistema de Información Registral (SIR), con la descripción de datos básicos, histórico de anotaciones y presunto actual propietario.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	

			5. Limpiar, depurar organizar y clasificar la información registral de los FMI matrices registrados en el Sistema de Información Registral (SIR) remitida por la SNR, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	
			6. Limpiar, depurar organizar y clasificar la información registral del Sistema de Folio Magnético remitida por la SNR, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.	Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			7. Solicitar a la SNR la información de los FMI matrices de los folios derivados del Sistema Folio Magnético, con la descripción de datos básicos, histórico de anotaciones y presunto actual propietario.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	
			8. Limpiar, depurar organizar y clasificar la información de los FMI matrices registrados en el Sistema Folio Magnético remitida por la SNR, atendiendo a los atributos del literal A de la orden 17 de la Sentencia SU-288 de 2022.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			9. Realizar un ejercicio técnico de georreferenciación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios en los que se encuentran ubicados los FMI sin matrices del Sistema de Información Registral, que no traigan información en relación con el tipo de predio (rural/urbano) en el folio, para determinar si están dentro o fuera del perímetro urbano.		
			10.Cruzar los casos del Sistema de Información Registral definidos en la tercera actividad, con la base de datos de T 488 de 2014, para determinar coincidencias		
			11. Realizar un ejercicio técnico de georreferenciación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los		

			<p>municipios en los que se encuentran ubicados los FMI matrices del Sistema de Información Registral, que no traigan información en relación con el tipo de predio (rural/urbano) en el folio, para determinar si están dentro o fuera del perímetro urbano.</p> <p>12. Cruzar los casos del Sistema Folio Magnético definidos en la sexta actividad, con la base de datos de T 488 de 2014, para determinar coincidencias.</p> <p>13. Realizar un ejercicio técnico de georreferenciación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios en los que se encuentran ubicados los folios del Sistema Folio Magnético, que no traigan información en relación con el tipo de predio (rural/urbano) en el folio, para determinar si están dentro o fuera del perímetro urbano.</p> <p>14. Identificar el dato del área de los predios depurados en la tercera, quinta, sexta y octava actividad, en el FMI, el área calculada que haya sido encontrada en el ejercicio técnico adelantado por la SPAGJ, en la base catastral del IGAC o en los títulos inscritos.</p>		
3	Establecer un inventario actualizado de predios presuntamente baldíos sobre los cuales se haya declarado pertenencia entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de la SU 288 de 2022.	Establecer un inventario actualizado de predios presuntamente baldíos sobre los cuales se haya declarado pertenencia entre la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y la expedición de la SU 288 de 2022.	<p>1. Consolidar el universo de predios presuntamente baldíos sobre los que se declararon prescripciones adquisitivas de dominio bajos los atributos señalados por la Corte, con base en la depuración final de la base de datos de los 29.077 registros de T 488 de 2014 y la de los nuevos registros reportados por la SNR en el marco de la SU 288 de 2022.</p> <p>2. Realizar un análisis de concentración de las declaratorias de pertenencia, en razón de los departamentos y municipios en los</p>	<p>Dirección de Gestión Jurídica de Tierras</p> <p>Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica</p>	<p>12 meses</p> <p>(contados a partir de la solicitud de información registral (junio de 2024))</p>

			que se encuentren ubicados los predios presuntamente baldíos prescritos		
			3. Diferenciar dos hitos temporales dentro de la base de datos, de un lado, las sentencias de pertenencia declaradas entre la Constitución de 1991 y antes de la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994, y del otro, las decretadas con la entrada en vigencia de la mencionada ley y la expedición de la SU 288 de 2022.		
4	Complementar la información registral con información catastral, de manera tal que se obtenga información geográfica, física y espacial de los FMI que harán parte del universo ordenado.	A partir de la información geográfica y catastral de los predios, en especial, la relativa a su extensión, establecer si exceden o no la UAF en términos absolutos o relativos.	1. Solicitar al IGAC, el cruce de los FMI que integrarán la base de datos ordenada, con el modelo de reporte de información catastral y el modelo de reporte extendido, con el objeto de procurar información geográfica y catastral, que permitan hacer análisis en razón de la extensión de los predios presuntamente baldíos prescritos.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	7 meses (contados a partir de la solicitud de información catastral - julio de 2024)
			2. Determinar si los bienes presuntamente baldíos prescritos, exceden o no la UAF, conforme con los criterios de la Resolución 041 de 1996.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	
			3. Hacer análisis territorial por departamentos y municipios, en razón de la extensión de los predios	Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			4. Identificar, a partir de la información consolidada, posibles casos de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías.		

5. PLAN DE ACCIÓN PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN ACTUALIZADO DE RECUPERACIÓN DE BALDÍOS – PARB (LITERAL B DE LA ORDEN 17)

El literal B de la orden 17 señala ***“DECIMO SÉPTIMO: Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de (12) meses siguientes a la notificación de la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para:***

(...) B) a partir de dicha base de datos elaborar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, con fundamento en la legislación vigente. Este plan deberá priorizar la acción del Estado frente a (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos o (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país. De igual manera, deberá realizar su trabajo a partir de la información empírica que permite identificar, en una visión panorámica del problema, (iii) aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos o (iv) lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra; (...)

En la parte motiva de la sentencia, la Corte señala que “(...) la falta de claridad y certeza sobre la naturaleza jurídica de los terrenos permite que (i) sean usucapidos mediante declaración de pertenencia debido a la interpretación de algunos jueces que sostienen que la carga de la prueba la tiene el Estado, o (ii) adjudicados a través de actuaciones administrativas en las que se califica de manera inadecuada el perfil de los sujetos beneficiarios y los límites de extensión del predio”²⁵

Haciendo referencia a los resultados de la investigación realizada por el Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Colombia y Dejusticia, en la cual se analizaron los datos de los predios presuntamente baldíos prescritos entre 1974 y 2014, entregados a la Corte por la SNR en cumplimiento de la SU 288 de 2022, cuya “hipótesis general sobre el comportamiento de la prescripción en predios presuntamente baldíos consiste en que, a pesar de que la mayoría de los predios prescritos son pequeños, hay efectos de acumulación de tierras por el número de hectáreas entregadas. A pesar de que los predios grandes (de más de 200 ha) son relativamente pocos (187 del universo de 12.070), éstos corresponden a 149.431 hectáreas.”²⁶, es que la Corte señala la necesidad de que la intervención institucional cambie de enfoque, y en ese sentido, se priorice la recuperación de las tierras baldías prescritas “(i) verificando el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para su adjudicación, (ii) sobre enormes

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 515.

²⁶ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 521

extensiones de tierra en términos absolutos, o (iii) sobre extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, en uno o varios procesos o mediante cualquier otro mecanismo contrario a la destinación de los baldíos (REGLA 9).²⁷

Atendiendo a la dimensión material del problema, y argumentando que “(...) *no se puede cargar al campesino con las consecuencias de un sistema registral incompleto y una débil administración de los bienes baldíos.*”²⁸, la Corte ordenó también que, en el marco de la implementación del PARB, se reconozcan las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, a pesar de los yerros en que haya incurrido el juez, siempre que constaten que cumplen la finalidad constitucional asignada a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación (Regla 10).

Así las cosas, este plan tendrá como premisa el reconocimiento de sentencias de pertenencia decretadas sobre predios baldíos con una extensión menor o igual a la Unidad Agrícola Familiar - UAF, siempre y cuando, para el momento de la declaratoria de pertenencia, se hubieren cumplido con los criterios objetivos y subjetivos para su adjudicación, pues ello significaría que, a pesar de los defectos sustantivos y orgánicos en que incurrieron los jueces al no haber constatado la naturaleza privada del predio, se cumplió finalidad de garantizar el acceso a la tierra de la población campesina.

Se recuerda que, según las reglas 9 y 10, el PARB orientará a las sentencias de pertenencia dictadas sobre predios rurales sin antecedentes registrales, proferidas con la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y la expedición de la Sentencia SU 288 de 2022. Por tanto, es indispensable tener claro que este plan no se implementará para las sentencias de pertenencia proferidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, habida consideración que la Sentencia SU 288 de 2022 no dispuso reglas específicas para este universo de casos, puesto que la Corte en la mencionada providencia adujo que “*no cuenta con elementos de juicio para tratar un conjunto tan amplio de decisiones judiciales*”, motivo por el cual exhortó al Congreso de la República y al Gobierno Nacional para proferir las normas necesarias “*para resolver los gravísimos problemas de informalidad en la tenencia y uso de la tierra y la consecuencial inseguridad jurídica*”²⁹.

Ahora bien, hay que señalar que, aunque sobre este universo pesa una presunción de ser baldíos, no es menos cierto que la falta de integración de los sistemas registrales, especialmente, la falta de migración de los libros de antiguo sistema registral al Sistema de Información Registral-SIR, hace que la información consignada en los Folios de Matrícula Inmobiliaria no sea completa, porque lo que existirá casos en que, aunque el folio inicie con la inscripción de una sentencia de pertenencia

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 522.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 528

²⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU 288 de 2022 – Considerando 613

y no publicite tradición de dominio en su complementación, tenga asientos inscritos en libros y pueda verificarse.

Por lo anterior, es necesario que, antes de dirigir los casos a alguna de las dos rutas contemplada por el PARB, se realicen diagnósticos de propiedad, pues para proceder al reconocimiento de la sentencia o a la recuperación, es necesario tener certeza de que el predio analizado sea baldío, pues no se le da a la autoridad de tierras ni reconocer, ni recuperar predios sobre los que se acredite propiedad privada según el artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Excepcionalmente, cuando estos diagnósticos de propiedad no puedan dar claridad sobre la naturaleza jurídica de los inmuebles, se deberá adelantar el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de clarificación de la propiedad.

En ese orden de ideas, la Agencia Nacional de Tierras en la implementación del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos -PARB-, ejecutará dos acciones principales:

- ✓ **Reconocimiento de las sentencias judiciales de pertenencia** proferidas por la jurisdicción sobre predios baldíos con una extensión igual o inferior a la UAF, siempre que se verifique el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos para la adjudicación³⁰ respecto del predio y los prescribientes, para la época en que se declara la pertenencia.
- ✓ **Recuperación de las tierras baldías indebidamente ocupadas sobre las que se haya declarado pertenencia**, y no se hayan cumplido los requisitos subjetivos u objetivos para la adjudicación o que excedan la UAF. Para esta labor se priorizará la recuperación de enormes extensiones de tierra en términos absolutos³¹, y extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos³².

Es importante resaltar que para la formulación e implementación del PARB, de conformidad con la orden decimoséptima de la Sentencia SU 288 de 2022, se partirá de:

i. La base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y respecto de los cuales se haya declarado la prescripción

³⁰ Los requisitos subjetivos y objetivos para la adjudicación, conforme con la regla 10 de la SU 288 de 2022, se debe hacer con base en la legislación vigente al momento en que se configuró el derecho a la adjudicación, esto es, al momento que se dio la declaración judicial de pertenencia.

³¹ La sentencia SU 288 de 2022, citando a un estudio de la Universidad Nacional y Dejusticia, referenció de forma enunciativa como enorme extensión de tierras el área igual o superior 200 hectáreas, por lo que, no teniendo una definición legal de lo que debe entenderse como “*enorme extensión de tierra*”, se acogerá lo señalado en la SU 288 de 2022. Ahora bien, existen por los menos 27 municipios distribuidos en 8 departamentos en los la UAF en términos relativos es superior a 200 hectáreas, en rangos que van desde las 220 hasta las 2.269 hectáreas, por lo que para estas zonas de se deberá establecer un criterio diferencial.

³² Se deberá examinar los parámetros de UAF en términos de la Resolución 041 de 1996, en un primer ejercicio general, pero para el trámite administrativo concreto de cada caso, se deberá tomar aquella que haya estado vigente para el momento de la declaración de pertenencia. Ahora bien, como no existe definición legal sobre lo que debe entenderse como “*exceso amplio de la UAF*”, para efectos del PARB de estimará que esto refiere a predios que tengan 2 UAF en adelante.

adquisitiva del dominio. La acción se adelantará por fases, que serán definidas por criterios temporales y territoriales.

- ii. **Los núcleos territoriales priorizados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural – MADR,** que se construirán con análisis prediales, consultando información pública, para facilitar la priorización para la recuperación de las tierras baldías obtenidas mediante cualquier mecanismo contrario a la adjudicación de los baldíos.

Teniendo en cuenta que es deber del Estado de recuperar aquellos bienes inmuebles sobre los cuales se hayan decretado prescripciones adquisitivas de dominio, cuando dicha declaratoria haya recaído sobre un predio baldío, a efectos de atacar de manera más eficiente el fenómeno de apropiación o acumulación indebida de tierras baldías, se priorizará la intervención sobre predios cuya extensión excede ampliamente el área máxima de adjudicación en términos absolutos y relativos.

5.1. PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Definir el universo final de intervención y analizarlo en función de su área con referencia a la Unidad Agrícola Familiar y las determinantes de ordenamiento territorial.
META	Determinar si los predios objeto de intervención exceden o no la UAF en términos absolutos y relativos, y si cruzan con algunas determinantes de ordenamiento territorial.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ³³

5.1.1. Descripción de las actividades de la primera fase

Partiendo del supuesto que la base de datos ordenada en el literal A de la orden 17 se ha definido³⁴, a efectos de comenzar a implementar las diferentes fases del plan del trabajo del PARB y ejecutar las rutas en ella dispuestas, se deberán delimitar los casos que componen el universo de sentencias de declaración de pertenencia proferidas sobre predios rurales que no contaban con antecedentes registrales y que ingresarán para atención en el marco del plan. Para esto, se tomará como atributo de selección, el criterio temporal señalado por las reglas de decisión 9 y 10 de la Sentencia SU 288 de 2022.

³³ Debido a que para el momento de la construcción del Plan de Acción no se tiene el universo final de casos que deberán ser atendidos en el marco del PARB, la determinación de los plazos de las fases que componen esta parte, serán definidas cuando se tenga el número de casos atender, pues sólo en ese momento se podrán hacer cálculos en términos de tiempo, capacidad institucional, administrativa, financiera y de personal requerida para agotar la totalidad del plan.

³⁴ Aunque la definición puede ser parcial o definitiva, se irán adelantando acciones sobre los registros que se tengan certeza en la fase del plan, que deban integrar el universo, es decir, la ejecución del PARB no estará sujeta a la definición final de la base de datos ordenada en el literal A de la orden 17, sino que se comenzará a ejecutar de manera simultánea a su construcción, teniendo en cuenta la información en la que ya se ha avanzado.

Una vez se defina el universo de predios que deberán analizarse y decidirse en el ámbito del PARB, se establecerá si su extensión excede o no la UAF en términos relativos, según la zona de la que se encuentran, para ir demarcando la ruta de atención a la que deberán direccionarse.

Ya que la recuperación de baldíos indebidamente ocupados se priorizará, en primera instancia, sobre predios que superen la UAF en términos absolutos y relativos, se identificarán los que cumplan esas variables, para analizarlos con un enfoque territorial y así, poder establecer estrategias concentradas de intervención.

Finalmente, para garantizar que la intervención se haga preferentemente sobre predios adjudicables, se deberá consultar la información oficial y realizar cruces de capas temáticas, para establecer cuáles presentan traslapes con determinantes territoriales de orden ambiental.

I. Consolidar el inventario de predios presuntamente baldíos que ingresarán al PARB

Responsable

Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.

Entendiendo que la Corte Constitucional en los literales A y B de la orden 17 estableció unos criterios temporales distintos, resulta necesario establecer, de las sentencias de prescripción adquisitiva de dominio declaradas sobre predios rurales que no contaban con antecedentes registrales que integran el universo del literal A, cuáles serán objeto de intervención en el marco del PARB.

En este sentido, se clasificará la información en función de la fecha en que fueron proferidas las sentencias de pertenencia, para tomar aquellas expedidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994) y hasta la notificación de la Sentencia SU 288 de 2022 (13 de marzo de 2023), como el inventario de bienes presuntamente baldíos que deberán ingresar al PARB.

II. Identificar si los predios objeto de intervención exceden o no la UAF³⁵.

Responsable

Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.

Una vez delimitado, parcial o definitivamente, el inventario de predios presuntamente baldíos prescritos y que ingresarán al PARB, se deberá identificar de estos, los que exceden los rangos

³⁵ Se deberá examinar los parámetros de UAF en términos de la Resolución 041 de 1996, en un primer ejercicio general, pero para el trámite administrativo concreto de cada caso, se deberá tomar aquella que haya estado vigente para el momento de la declaración de pertenencia.

máximos en área definidas como Unidades Agrícolas Familiares – UAF para cada municipio o región.

Para ello, de manera general, se tendrán como valores de referencia los indicados por la Resolución 041 de 1996 *“Por la cual se determinan las extensiones de las unidades agrícolas familiares, por zonas relativamente homogéneas, en los municipios situados en las áreas de influencia de las respectivas gerencias regionales.”*, la cual estableció los rangos de UAF teniendo en cuenta la Resolución 017 de 1995, *“Por la cual se adoptan los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas.”*³⁶

Extraído el dato de área de los predios, se fijará el municipio y departamento geográfico, es decir, la ubicación de cada polígono predial, para fijar los intervalos municipales de UAF máximos y mínimos, como la norma lo establece. Finalmente, el área se compara con los intervalos de la UAF, para identificar si el inmueble se encuentra dentro o fuera del intervalo, ya sea por exceso o por defecto.

Esta actividad será fundamental para seguir delimitando los casos que se encauzarán por la ruta de reconocimiento de sentencias, y aquellos que deberán ser direccionados a la recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

III. Identificar los predios que excedan ampliamente la UAF en términos absolutos y relativos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

A partir de la información clasificada y depurada en la actividad anterior, se tomarán todos aquellos predios que excedan la UAF en términos relativos, conforme con los rangos establecidos por la Resolución 041 de 1994 o la norma que la haya establecido para el fecha de la declaratoria de la prescripción adquisitiva, y se analizarán para determinar de ellos, cuales representen (i) enormes extensiones de tierra en términos absolutos y (ii) extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país.

Como no hay una normativa que señale que se debe entenderse *“enormes extensiones en términos absolutos”* y *“exceso amplio de la UAF”*, para el primer concepto y exclusivamente para efectos de del PARB, se acogerá la estimación hecha por el Grupo de Investigación Derecho Constitucional y Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Colombia y Dejusticia, la cual fue definida a partir

³⁶ Las extensiones de las unidades agrícolas familiares, para los efectos señalados en el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos, serán las establecidas por zonas relativamente homogéneas en la señalada Resolución, o cualquier otra que haya estado vigente para la fecha de la prescripción

de la información rendida por la SNR en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la sentencia T-488 de 2014, sobre lo cual señalan “*Los predios grandes, aquellos de más de 200 hectáreas, corresponden apenas al 1,3% de los casos.*”. Lo anterior, en tanto la Corte Constitucional hace referencia a esta investigación para hablar de la concentración de los predios baldíos irregularmente adjudicados que implican grandes extensiones de tierra. Ahora bien, existen por lo menos 27 municipios distribuidos en 8 departamentos del país en los que la UAF en términos relativos es superior a 200 hectáreas, en rangos que van desde las 220 hasta las 2.269 hectáreas, por lo que para estas zonas de se deberá establecer un criterio diferencial.

Ahora bien, en lo que respecta al concepto “*exceso amplio de la UAF*”, para los fines del plan, se tomará como referencia extensiones de tierra que impliquen 2 o más UAF en el respectivo municipio o región.

IV. Determinar si los predios se traslapan con determinantes de ordenamiento ambiental

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Las determinantes de ordenamientos ambiental, definidas en la Ley 388 de 1997, son normas de superior jerarquía en materia ambiental para la elaboración, adopción y ajustes de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT, Esquemas de Ordenamiento Territorial – EOT y Planes Básicos de Ordenamiento Territorial – PBOT, que no pueden ser desconocidas por los municipios. Estas determinantes son “*Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.*”

Estas son relevantes porque presentan diferentes niveles de restricción o condicionamiento a los usos del suelo. La categoría de determinantes ambientales sobre las que se hará validación corresponde a aquellas derivadas de los elementos naturales del territorio, que resultan en la conservación y protección de los ecosistemas estratégicos y el mantenimiento de los servicios ecosistémicos que soportan los modelos de ocupación de los distritos y municipios. Dentro de esta categoría se encuentran:

- (i) Sistema Nacional de Áreas Protegidas – SINAP
- (ii) Áreas de especial importancia ecosistémica y ecosistemas estratégicos
- (iii) Reservas forestales de Ley 2 de 1959
- (iv) Estrategias de conservación
- (v) Derivadas de instrumentos de planificación
- (vi) Derivadas de la estructura ecológica

Lo anterior, con el objetivo de detectar predios presuntamente baldíos que, en principio, serían inadjudicables, puesto que, adelantar acciones sobre estos resultaría menos provechoso a efectos

de buscar con la recuperación, tierra suficiente para redistribuirla entre el campesinado. Si bien, persiste la obligación del Estado de perseguir los baldíos indebidamente ocupados, al margen de que sean o no adjudicables, lo cierto es que para efectos del PARB, resulta relevante priorizar la intervención de zonas que, una vez recuperadas materialmente, puedan ingresar al Fondo de Tierras.

En línea con lo anterior, el Decreto 1071 de 2015 en su artículo 2.14.10.4.2 señala que son baldíos inadjudicables, aquellos que se hallen en las siguientes circunstancias:

“1. Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales. Dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.

2. Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

3. Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley, o que constituyan reserva territorial del Estado.

Parágrafo. *No podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.*

Igual prohibición regirá respecto de los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes para la caza, recolección y horticultura que se hallaren situados en zonas de reserva forestal a la fecha de vigencia de la Ley 160 de 1994, los cuales sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas, y, además, cuando se tratare de terrenos baldíos determinados por el Instituto con el carácter de reservas indígenas.”

Así, con base en la información oficial de las autoridades competentes y el cruce de capas temáticas, se buscará información sobre el traslape de los predios con determinantes ambientales de ordenamiento territorial, en específico, sobre la categoría derivada de los elementos naturales.

V. Realizar análisis de concentración de las declaratorias de pertenencia en razón a su ubicación

Responsable

Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.

El objetivo de esta actividad es analizar la concentración de las declaratorias de pertenencia, en razón con los departamentos y municipios donde se encuentren los predios presuntamente baldíos que fueron prescritos.

El universo de intervención debe contener la relación de las sentencias de pertenencia proferidas sobre bienes rurales sin antecedentes registrales, proferidas entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023, y a su vez, debe integrar información relacionada con la ubicación de los predios (departamento, municipio y vereda), variables que serán usadas para ubicar geográficamente estas providencias.

Utilizando como criterio base la variable “departamento”, se ordenarán los datos de manera que se pueda evidenciar, de mayor a menor, el número de sentencias de declaración judicial de pertenencia por los departamentos del país, para de esta forma, conocer el comportamiento a nivel nacional y así tener información sobre los departamentos que concentraron más prescripciones sobre presuntos baldíos dentro de la temporalidad definida. Una vez hecho ello, en los departamentos que se evidencie mayor concentración, se hará análisis municipalizados, para determinar la concentración o dispersión de los datos en estas zonas.

Para esta actividad, se tomará como referencia la metodología descrita en la actividad 2 de la fase tres del plan de acción del literal A de la orden 17.

5.2. SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Establecer criterios territoriales de priorización para la intervención del PARB en sus dos rutas.
META	Definir las reglas y áreas que determinarán el orden territorial en que se hará la intervención.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ³⁷

5.2.1. Descripción de las actividades de la segunda fase

La finalidad primigenia de esta fase es que, con base en la información física y geográfica de la base de datos, y el resto que pueda obtenerse de la autoridad catastral, se realice analítica de datos, que derive en la determinación de variables de concentración de casos, para formular estrategias territoriales de intervención eficientes y relativamente masivas.

³⁷ A pesar de que actualmente no se cuenta con el inventario final de casos que ingresarán al Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos, ya se tiene un inventario preliminar, bastante significativo que puede representar una muestra sobre la cual se corran las variables, y a partir de ellas, establecer criterios de priorización preliminares para poder poner en marcha el PARB en el segundo trimestre de esta vigencia

Si bien, como ya se ha señalado, los criterios territoriales y de extensión de los predios son bastante indicativos de lo que deberían ser las zonas de intervención, es necesario que este análisis de cuenta de otras variables que impliquen que el avance no sea medible únicamente en términos de casos finalizados, sino de casos que efectivamente puedan derivar en un reconocimiento de sentencias, de un lado, y de recuperaciones de baldíos ocupados indebidamente que puedan engrosar las cifras del Fondo de Tierras, es decir, baldíos adjudicables, pues únicamente de esta forma, este plan puede derivar en la garantía de acceso de a tierras por parte de la población campesina.

Aun cuando los baldíos inadjudicables indebidamente ocupados deben ser también recuperados para que se pueda ejercer sobre ellos su administración, lo cierto es que, en términos de goce efectivo de derechos, es más significativo darle prelación a la recuperación de aquellos que puedan traducirse en estrategias de redistribución de la tierra.

I. Identificar los casos que cruzan con los núcleos territoriales definidos por la UPRA y el MADR.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica
--------------------	---

Como se explicó en acápite anteriores, el Consejo Superior de Administración de Ordenamiento Territorial – CSAOSR, mediante Acuerdo 009 de 2024, adoptó *“Lineamientos generales respecto a la aplicación del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y de las reglas de decisión de que trata la Sentencia SU-288 de 2022 dentro del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Reforma Rural Integral”*, y en el marco de estos, señaló que, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), deberá *“adelantar análisis técnicos a través de la consulta de información pública, plataformas institucionales, capas geográficas, uso de las tecnologías de la información y demás métodos indirectos”*, a efectos de determinar núcleos territoriales sobre los cuales se *“(…) ejecutará una ruta de intervención de manera prioritaria y progresivo el Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos ordenado por la Corte Constitucional que ejecutará la Agencia Nacional de Tierras en el marco de la Plan Actualizado de Recuperación ordenado por la Corte Constitucional.”*³⁸

Así las cosas, la idea de formar estos núcleos territoriales es facilitar el establecimiento de criterios de priorización para la ejecución del plan actualizado de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y el reconocimiento de sentencias de la que trata la Sentencia SU-288 de 2022.

³⁸ Acuerdo 009 de 2024 del CSAOSR – Numeral 2 del artículo 3.

Por lo anterior, una vez sea remitido por parte del MADR el listado de departamentos, municipios, zonas o regiones que constituirán los núcleos territoriales específicos para el PARB, se cruzarán con la base de datos que contendrá el universo de predios que serán objeto de intervención por el plan, para posterior a ello, ser cruzados con otras variables que determinen la intervención preferente de los casos.

II. Hacer análisis territorial en función del área de los predios

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Se analizará el comportamiento de los datos de los predios que hacen referencia a su área, desde un enfoque territorial, con el objetivo de verificar que departamentos y municipios concentran los predios que exceden la UAF, pues este mapa de calor dará referencias claras de las zonas que, de manera preferente, deberían ser atendidas.

La base de datos final o parcial, que consolida el universo de sentencias de pertenencia sobre presuntos predios baldíos que será atendida por el PARB, deberá contener los datos de ubicación (departamento, municipio y vereda) y área de los inmuebles; teniendo en cuenta estos criterios, se aplicará la metodología descrita en la segunda actividad de la fase tres del plan de acción para el cumplimiento del literal A de la orden 17.

III. Hacer análisis territorial de concentración o acumulación de tierras

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

La finalidad de esta actividad es analizar los casos que superan la UAF en términos absolutos (200 hectáreas³⁹) y la exceden ampliamente en términos relativos (2 UAF en adelante) ^[108], para detectar posibles casos de concentración o acumulación de tierra desde un enfoque territorial.

Para ello se usarán las variables de área, su relación con la UAF y los datos de ubicación del predio, siguiendo la metodología estadística descrita en la actividad 2 de la fase tres del plan de acción para el cumplimiento del literal A de la orden 17.

³⁹ La sentencia SU 288 de 2022, citando a un estudio de la Universidad Nacional y Dejusticia, referenció de forma enunciativa como enorme extensión de tierras el área igual o superior 200 hectáreas, por lo que, no teniendo una definición legal de lo que debe entenderse como “*enorme extensión de tierra*”, se acogerá lo señalado en la SU 288 de 2022. Ahora bien, existen por los menos 27 municipios distribuidos en 8 departamentos en los la UAF en términos relativos es superior a 200 hectáreas, en rangos que van desde las 220 hasta las 2.269 hectáreas, por lo que para estas zonas de se deberá establecer un criterio diferencial.

IV. Hacer análisis de concentración de sentencias de pertenencia en función del prescribiente

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Una variable que puede indicar casos particulares de acumulación indebida de baldíos es la relacionada con el prescribiente, pues una sola persona, dentro del interregno de tiempo objeto de análisis, puede haber accedido a la propiedad de predios rurales vía prescripción adquisitiva de dominio de más de un predio, cuyas extensiones individuales o sumadas excedan la UAF.

Si bien, no todos los folios reportan datos de identificación de los prescribientes, en particular, el dato del número de cédula, en los casos en que se tenga información en esta variable, se analizará para determinar si una persona fue beneficiaria de más de una pertenencia. Habiendo hecho este primer ejercicio, seguidamente se analizará el dato de área de los predios prescritos, para determinar si individualmente considerados o sumados estos, exceden la UAF.

V. Determinación de criterios territoriales de priorización

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica.
--------------------	--

Una vez discriminada la información territorial que permite identificar los departamentos y municipios del país en los que se tiene registro de una mayor concentración de (i) sentencias de pertenencia sobre presuntos baldíos que, (ii) superan la Unidad Agrícola Familiar y (iii) cuentan con información catastral-cartográfica, será necesario realizar un nuevo cruce de información relacionado con la fiabilidad, vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral de las zonas a intervenir y de allí definir el tipo de estrategia a implementar y el orden de priorización.

Debido que actualmente no se mide el índice de interoperabilidad catastro – registro, para determinar la fiabilidad, vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral, se deberá verificar la cantidad de folios que tienen información de código catastral, y los municipios en que se encuentran ubicados. Para aquellos folios que no tengan esta información, se realizará búsqueda en las bases de datos catastrales entregadas por el IGAC, para ser cruzadas y extraer de ella información. Una vez hecho ello, se cruzarán estos casos con la base cartográfica del IGAC, y a partir de esto, hacer análisis territoriales, para determinar en qué zonas del país en índice de interoperabilidad puede ser más grueso y fiable.

Aunado a lo anterior, será indispensable la concurrencia de las entidades que hacen parte del Comité Técnico de Seguimiento para el Cumplimiento de la Sentencia SU 288 de 2022, en especial, del SNR, IGAC y UPRA, quienes deberán acompañar el proceso de consolidación de la información que permita certificar la fiabilidad, vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral

de las zonas en las cuales hay mayor concentración de tierras y en las zonas en las cuales se definan los núcleos territoriales por parte del MADR.

Como información secundaria, se podrá tomar el Índice de Informalidad en la Tenencia de la Tierra elaborado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en el que se consolidaron cuantitativamente, a escala municipal, la interrelación de catastral y registral, los códigos registrales que denotan una posible informalidad en la tenencia y las bases de históricas de adjudicación y formalización, pero en el marco del Comité Técnico, se buscará que las entidades mencionadas comuniquen a la ANT si la información tiene la solidez necesaria para la intervención en el marco del PARB.

Para este momento, algunos de los criterios que tendrán incidencia en la escogencia de zonas o casos para ser intervenidos de manera preferente, serán:

- a. Departamentos y municipios que concentran más casos de sentencias de pertenencias sobre presuntos baldíos (para el reconocimiento, las que concentren más casos de predios que no excedan UAF; para la recuperación, aquellos lugares que concentren predios que excedan ampliamente la UAF en términos absolutos y relativos).
- b. Los núcleos territoriales definidos por la MADR
- c. Zonas que no traslapen con determinantes ambientales de ordenamiento territorial.
- d. Zonas con mayor fiabilidad, vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral.
- e. Casos donde una persona es beneficiaria de dos o más declaraciones de pertenencia, e individual o conjuntamente consideradas, excedan ampliamente la UAF.

5.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Mediante diagnósticos de propiedad, identificar la naturaleza jurídica de los predios presuntamente baldíos prescritos.
META	Identificar las sentencias de pertenencia en las que no se acreditó propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ⁴⁰

⁴⁰ Debido a que para el momento de la construcción del Plan de Acción no se tiene el universo final de casos que deberán ser atendidos en el marco del PARB, la determinación de los plazos de las fases que componen esta parte, serán definidas cuando se tenga el número de casos atender, pues sólo en ese momento se podrán hacer cálculos en términos de tiempo, capacidad institucional, administrativa, financiera y de personal requerida para agotar la totalidad del plan.

5.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase

Esta fase, que resulta fundamental para la ejecución del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos – PARB, está enfocada a dilucidar la naturaleza jurídica de los predios rurales que no cotaban con antecedentes registrales, sobre los cuales los jueces de la república declararon pertenencias.

La definición de naturaleza jurídica se torna necesaria, en tanto, una de las determinantes para que los predios ingresen a la ruta de reconocimiento de sentencias o la de recuperación de baldíos indebidamente ocupados es que, en efecto, sean baldíos, pues no le sería dado a la autoridad de tierras pronunciarse en el marco de alguna de estas rutas si los predios son privados.

I. Realizar diagnósticos de propiedad

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	--

El fin de esta actividad es analizar la tradición de los predios que hagan parte del inventario del PARB, para determinar la existencia de antecedentes registrales, diferentes y previos a la sentencia de pertenencia, que denoten dominio según las premisas del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.

La competencia de la autoridad de tierras para reconocer sentencias de pertenencias o recuperar baldíos indebidamente ocupados, radica en que las sentencias de prescripción adquisitiva de dominio se hayan proferido sobre predios baldíos.

Que en una providencia prescriptiva de dominio no se señale la acreditación de propiedad privada conforme con el artículo 48 de la Ley 160 de 1994, pueda ser indicio de que el predio no es privado, pero esa situación, per se, no es determinante para concluir la naturaleza jurídica baldía del inmueble. Situación similar pasa en aquellos casos en que no hay evidencia en el folio de matrícula de antecedentes registrales inscritos con anterioridad a la providencia prescriptiva. Estas situaciones, aunque generan dudas sobre la naturaleza del predio, no pueden asumirse como prueba suficiente para tener los predios como baldíos.

Habrán situaciones en las que, a pesar de que los predios no cuentan con antecedentes registrales inscritos en el folio de matrícula previo a la sentencia de pertenencia, y no se haya acreditado naturaleza jurídica privada en el proceso judicial, tengan naturaleza jurídica privada. Entre otras varias situaciones, pueden incidir en esto:

- (i) Que, al momento del registro de la sentencia de pertenencia, el registrador correspondiente no haya trasladado a la complementación del folio los antecedentes de dominio que tienen registro en libros de antiguo sistema.
- (ii) Que la tradición del predio esté ligada a la de un predio de mayor extensión que tenga antecedentes de dominio y esto no se haya analizado.
- (iii) Que el juez no haya estimado necesario realizar el análisis de acreditación de dominio en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994, en tanto, el demandante acreditó la explotación económica del bien, y en virtud de la errada interpretación del artículo 1 de la Ley 200 de 1936, haya valorado como suficiente ello para probar propiedad privada.
- (iv) Que a pesar de que el folio no señale en el campo “folios matrices o segregados” existencia de un folio matriz, en efecto, si se trate de un folio derivado y la mención se encuentre en otro campo del folio o en algún antecedente debidamente registrado.

El artículo 48 de la Ley 160 de 1994 señala que “(...) *A partir de la vigencia de la presente Ley, para acreditar propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, se requiere como prueba el título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta Ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*”, en este orden de ideas, para acreditar propiedad privada se deberá demostrar:

- a. La existencia de un título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, es decir, un acto administrativo -o civil- expedido por autoridad competente, en el que de forma precisa se señale que la Nación se desprendió de forma inequívoca del derecho de dominio, y en relación con el cual no haya operado condición alguna que afecte su validez.
- b. Títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos en los que consten tradiciones anteriores al 05 de agosto de 1974. La existencia de título que transfiere el derecho real de dominio, anterior al 5 de agosto de 1974, asentando en la información registral o folio de matrícula, acredita propiedad privada sobre la respectiva porción territorial. Los títulos traslaticios de dominio debidamente inscritos no son aplicables para acreditar propiedad privada sobre los bienes de uso público, terrenos reservados en virtud de las disposiciones del régimen agrario o inadjudicables.

Conforme con lo anterior, y teniendo en cuenta que a la autoridad de tierras no le es dado renunciar a su función de clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, es que, en el marco del ejercicio diagnóstico, se deberá adelantar un análisis jurídico que vaya más allá de la valoración judicial hecha en torno a la naturaleza jurídica del predio prescrito.

Para poder hacer el diagnóstico de propiedad será indispensable analizar la sentencia de pertenencia, para verificar si allí, el juez, dio cuenta de la acreditación de dominio en los términos de la Ley 160 de 1994, o no.

Si en el marco del proceso judicial se acreditó naturaleza jurídica conforme a la ley vigente, se deberá emitir un acto administrativo de no inicio del Procedimiento Único, donde además de sustentarse el fundamento de la propiedad privada, se deberá solicitar al registrador correspondiente, el traslado a la complementación del folio de los títulos registrados en antiguo sistema o en la tradición del folio de mayor extensión o matriz, que respaldan la existencia de dominio para el predio objeto de análisis, así como el registro del acto administrativo, entendiéndose que en adelante dicha sentencia de pertenencia le será oponible al Estado por tratarse de un predio privado.

Si en la providencia prescriptiva no se acreditó dominio en los términos de la Ley 160 de 1994, y el único sustento para decretar la pertenencia es el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, pero se menciona la existencia de títulos, se deberá cotejar si estos están inscritos, y de ser así, hacer el estudio correspondiente. Si los títulos mencionados no están inscritos o no se mencionan la existencia de estos, y no hay evidencia de que el predio provenga de una mayor extensión o sea un folio derivado, se concluirá que el predio prescrito es un baldío.

Cuando el diagnóstico de propiedad no de elementos suficientes para determinar la naturaleza jurídica del bien objeto de análisis, se deberá adelantar, de manera excepcional, el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de clarificación desde el punto de vista de la propiedad. En aquellos casos que se determine que el predio es baldío, se ingresará el mismo para atención en el marco de las rutas del PARB.

Los diagnósticos de propiedad se harán por medio de Informes Técnico-Jurídicos, de manera tal que, si como resultado del diagnóstico se estime necesario activar el Procedimiento Único, ya sea bajo el asunto agrario de clarificación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, este pueda sustentar la expedición del acto de inicio de la fase administrativa del procedimiento.

En resumen, el resultado del diagnóstico de propiedad dará elementos para determinar la ruta o tipo de procedimiento que se deberá seguir, así:

- a) Si determine que el predio es de naturaleza privada, se proferirá acto administrativo de no inicio de la Fase Administrativa del Procedimiento Único.
- b) Si se acredita que el predio es de naturaleza baldía y su área es igual o inferior a la UAF, se procederá a verificar si, para el momento en que se declaró la pertenencia, se cumplían o no los requisitos objetivos y subjetivos para la adjudicación:

- Si no se cumplían criterios objetivos o subjetivos de para la adjudicación, se activará el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
 - Si se cumplían criterios objetivos o subjetivos de para la adjudicación, se proferirá un acto administrativo en el cual se reconozca la sentencia de pertenencia.
- c) Si se acredita que el predio es de naturaleza baldía y su área es superior a la UAF, se dará inicio al Procedimiento Único bajo en asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
- d) Si del diagnóstico de propiedad no se deriva claridad sobre la naturaleza jurídica privada o baldía de predio, es decir, se genera duda, se activará el Procedimiento Único bajo en asunto agrario de clarificación desde el punto de vista de propiedad, y las resultados del procedimiento se sujetarán entonces, a las premisas antes mencionadas.

5.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Adelantar la evaluación de las condiciones subjetivas de los prescribientes de los predios que no exceden la UAF.
META	Conforme con los resultados de la valoración de condiciones subjetivas, enrutar los casos en alguna de las dos rutas de atención del PARB.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ⁴¹

5.4.1. Descripción de las actividades de la cuarta fase

La valoración de los beneficiarios de las prescripciones adquisitivas declaradas sobre predios baldíos que no exceden la UAF, es tal vez uno de los criterios más relevantes en la ruta de reconocimiento de sentencias, pues es el fundamento último para que, pese a los yerros en que incurrieron los jueces al decretar pertenencias sobre predios baldíos, la autoridad de tierras proceda con su reconocimiento, bajo el supuesto que el prescribiente, para el momento de la decisión judicial tenía las condiciones para ser beneficiario de una adjudicación y por ende, sea dable reconocer la providencia judicial, en tanto con ella se logró garantizar el acceso a la tierra a un sujeto de reforma agraria o de ordenamiento social de la propiedad.

⁴¹ Debido a que para el momento de la construcción del Plan de Acción no se tiene el universo final de casos que deberán ser atendidos en el marco del PARB, la determinación de los plazos de las fases que componen esta parte, serán definidas cuando se tenga el número de casos atender, pues sólo en ese momento se podrán hacer cálculos en términos de tiempo, capacidad institucional, administrativa, financiera y de personal requerida para agotar la totalidad del plan.

I. Valoración de prescribientes de predios que no exceden la UAF

Responsable	Unidades de Gestión Territorial - Subdirección de Sistemas de Información de Tierras
--------------------	--

El PARB está constituido por dos rutas de acción, una de ellas, el reconocimiento de sentencias, que se ejecutará sobre predios baldíos prescritos por las autoridades judiciales, cuando la extensión del predio no excede la UAF y se hayan cumplido los criterios objetivos y subjetivos para adjudicarlo, según la normativa vigente al momento de la declaratoria de pertenencia.

En esta etapa se evaluarán las condiciones subjetivas de las personas beneficiarias de los trámites de prescripción adquisitiva, para definir si, para la fecha de la declaratoria de la prescripción adquisitiva de dominio, cumplían o no con los requisitos para ser sujetos de reforma agraria (según la Ley 160 de 1994, el Decreto 2664 de 1994 y el Decreto 1071 de 2015) o sujetos de acceso a tierras (según el Decreto Ley 902 de 1994).

Lo anterior, se hará bajo los parámetros particulares que marque la normatividad vigente para la fecha de la expedición de la sentencia de pertenencia, por lo que los requisitos podrán diferir de un caso a otro.

II. Dirigir los casos hacia a la ruta de atención respectiva

Responsable	Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---------------------------------

Conforme a las resultas de las valoraciones hechas en el punto anterior, se definirá la ruta de atención respectiva.

Si se determina que no se cumplían los criterios subjetivos para la adjudicación y, por lo tanto, que el prescribiente no era un sujeto de reforma agraria o sujeto de acceso a tierras para el momento de la declaratoria de pertenencia, se activará el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Por el contrario, si se establece que sí se cumplían criterios subjetivos, por lo que el prescribiente, para el momento de la prescripción podía considerarse sujeto de reforma agraria o sujeto de acceso a tierras de para la adjudicación, se activará la ruta de reconocimiento de sentencias.

5.5. QUINTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Implementar la ruta de reconocimiento para los predios baldíos prescritos irregularmente que no exceden la UAF y que hubieran cumplido con los criterios objetivos y subjetivos para su adjudicación.
-----------------	---

META	Activar la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ⁴²

5.5.1. Descripción de las actividades de la quinta fase

Teniendo en cuenta la dimensión material del problema estructural en que se ha convertido la declaración judicial de pertenencias sobre predios presuntamente baldíos, es que la Corte Constitucional ha señalado que, si bien la autoridad de tierras es competente para recuperar todos los baldíos que hayan sido adjudicados de manera irregular por los jueces de la república, lo cierto es que, a pesar de no ser la vía adecuada, con estos fallos se garantizó, en muchos casos, el acceso a tierra por parte de pequeños propietarios en un contexto de marcada informalidad sobre la propiedad de la tierra.

Por lo anterior, a pesar de que reiteró que la adjudicación de bienes baldíos es una competencia exclusiva de la autoridad de tierras, por lo que, los jueces no pueden adjudicar dominio sobre estos predios vía prescripción adquisitiva, hizo un llamado al Estado para que, dentro de la ejecución del PARB, reconociera aquellas sentencias de pertenencia que habían logrado garantizar el acceso a tierra a pequeños propietarios y con ella, se hubiere materializado la finalidad asignada a los baldíos.

En esta fase los esfuerzos los marca la construcción de lineamientos generales que permitan ver el alcance, objetivos y requisitos objetivos y subjetivos para proceder al reconocimiento y desarrollar el procedimiento administrativo que plasmará esta ruta.

La creación y puesta en marcha de este procedimiento implica retos importantes para la entidad, debido a que el reconocimiento de sentencias, tal como es descrito por la Corte, no es una figura que tenga algún sustento o precedente normativo, por lo que, atendiendo a la estructura interna de la entidad, es preciso definir al menos: (i) la dependencia competente para adelantar el trámite de reconocimiento de sentencias de pertenencia proferidas dentro del régimen de la Ley 160 de 1994 y con antelación a la expedición de la Sentencia SU-288 de 2022 y, (ii) las etapas procesales que compondrán el procedimiento administrativo, el contenido y alcance del acto administrativo en el que disponga el reconocimiento de la sentencia, entre otras.

Finalmente, para la ejecución del procedimiento, además del agotamiento de las anteriores actividades, previamente deberán estar fijados los criterios de priorización, de un lado, y del otro,

⁴² Debido a que para el momento de la construcción del Plan de Acción no se tiene el universo final de casos que deberán ser atendidos en el marco del PARB, la determinación de los plazos de las fases que componen esta parte, serán definidas cuando se tenga el número de casos atender, pues sólo en ese momento se podrán hacer cálculos en términos de tiempo, capacidad institucional, administrativa, financiera y de personal requerida para agotar la totalidad del plan. No obstante, las dos primeras actividades, al momento de la presentación del plan de acción, y se encuentran agotadas.

se deberán adelantar proceso de capacitación a las UGT que vayan a estar encargadas de su implementación.

I. Construir los lineamientos internos para el reconocimiento de sentencias

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica
--------------------	---

La Corte Constitucional, en la Sentencia SU 288 de 2022, fijó reglas de decisión y criterios orientadores para el tratamiento, por parte de la autoridad de tierras, de las sentencias de pertenencia dictadas sobre bienes baldíos con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y hasta la fecha de expedición de dicha providencia. En particular, señaló en la regla 10 que, en el marco del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos, la Agencia Nacional de Tierras deberá *“reconocer las sentencias que hubieren declarado la pertenencia de predios rurales, no obstante, los defectos en que hubieren podido incurrir los jueces que las proferieron, siempre que constaten que cumplen las finalidades asignadas a los bienes baldíos y los requisitos subjetivos y objetivos para su adjudicación.”*.

Según lo anterior, el PARB tiene como premisa reconocer sentencias de pertenencia decretadas sobre predios baldíos con una extensión menor o igual a la Unidad Agrícola Familiar - UAF, siempre que, para el momento de su declaratoria, se hayan cumplido con los criterios objetivos y subjetivos para su adjudicación, pues ello significaría que, pese a los defectos sustantivos y orgánicos en que incurrieron los jueces al no constatar la naturaleza privada del predio, se cumplió la finalidad de garantizar el acceso a tierra de la población campesina.

Por lo anterior, resulta necesario, en tanto el reconocimiento de sentencias no es una figura jurídica reglamentada o que tenga algún precedente normativo, construir, como un primer paso hacia su ejecución, lineamientos internos generales para, posterior a ello y con base en estos, dar lugar a la construcción de su procedimiento administrativo en el Sistema de Gestión de Calidad de la entidad, indispensable para su puesta en marcha.

Construidos y aprobados los lineamientos, deberán ser puestos en conocimiento y socializados con las dependencias de la entidad, en particular, con las Unidades de Gestión territorial, quienes serán las encargadas de ejecutarlos.

II. Generar el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Esta actividad está dirigida a concretar los lineamientos, en un procedimiento administrativo que se encuentre dentro del sistema de Gestión de Calidad de la entidad.

III. Ejecutar el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia

Responsable	Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---------------------------------

El acto administrativo de reconocimiento de la sentencia no debe entenderse como una adjudicación en estricto sentido, sino como un acto por el que la autoridad de tierras reconoce la propiedad privada derivada de la declaración del juez, pese a los yerros en que incurrió por haber prescrito un bien imprescriptible, pero con el que se cumplió con la finalidad de los baldíos, que es dotar de tierra al campesinado.

Si bien, el acto de reconocimiento de dichas providencias por parte de la ANT no es una adjudicación, para su concreción se requiere de la verificación de los requisitos subjetivos y objetivos para la titulación, vigentes para la fecha de la expedición de la sentencia.

Ahora bien, ante ausencia de norma que regule la competencia para el reconocimiento de sentencias, bajo el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre el formal y bajo el deber de cumplir la orden de la Corte Constitucional dictada en la Sentencia SU 288 de 2022, es dable concluir que, asemejándose el reconocimiento de sentencias de pertenencia a la clarificación de la propiedad, pero con un componente adicional de valoración de requisitos objetivos y subjetivos, la competencia para conocer de estos procesos sea de los Asesores Expertos Código G3 de las Unidades de Gestión Territorial, quienes dentro de sus funciones tienen la facultad para definir naturaleza jurídica de los predios y de valorar requisitos objetivos y subjetivos para la adjudicación.

Las Unidades de Gestión Territorial tienen competencia para conocer tanto de procesos agrarios, así como de procesos de adjudicación y, teniendo el reconocimiento de sentencias un fuerte componente de clarificación, pero también de adjudicación, son los llamados a materializar este trámite en cumplimiento a lo ordenado por la Corte Constitucional.

El procedimiento administrativo constará de una etapa previa en la que se solicitarán los insumos registrales y catastrales del caso, para realizar el diagnóstico de propiedad, verificar la extensión del predio referido a la UAF y verificar el cumplimiento de los requisitos objetivos y subjetivos, con base en los que se generará un Informe Técnico Jurídico. Posterior a ello, tendrá una fase de inicio, en la que se expedirá el correspondiente acto administrativo que será notificado al prescribiente y comunicado a terceros con interés. Finalmente, tendrá una etapa de cierre, en la que se expedirá el acto administrativo de reconocimiento de la sentencia, acompañado de la orden de registro correspondiente.

5.6. SEXTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Iniciar el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sobre predios que representen grandes extensiones de tierra en términos absolutos y relativos.
META	Activar la ruta de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
TIEMPO ESTIMADO	Por definir ⁴³

5.6.1. Descripción de las actividades de la sexta fase

El Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos establece dos rutas diferenciadas, en razón, inicialmente, a la extensión del predio baldío prescrito. Como bien lo señala la Corte, si bien el objeto de plan debe ser perseguir los predios baldíos que exceden la UAF y fueron adjudicados irregularmente por los jueces, en especial, aquellos cuya extensión excede ampliamente el área máxima de adjudicación en términos absolutos y relativos, lo cierto es que para los predios que no exceden esta medida, dispuso la creación de una ruta alterna, tendiente a preservar la garantía del acceso a la tierra de pequeños propietarios cuando con ello se haya logrado concretar los fines de los predios baldíos.

Existen cuatro circunstancias en por las cuales se deberá iniciar la fase administrativa del Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos, siendo las siguientes:

- El predio sea considerado una gran extensión de tierra en términos absolutos (extensiones mayores a 200 hectáreas).
- El predio excede la Unidad Agrícola Familiar-UAF en términos relativos (2 UAF).
- El predio excede la UAF en términos relativos, según cada zona del país.
- A pesar de que el predio no exceder la UAF, se determine que no se cumplieron las condiciones subjetivas y/u objetivas para la adjudicación.

Para recuperar tierras que puedan contribuir significativamente al Fondo de Tierras y, por ende, a la redistribución de esta, el procedimiento iniciará sobre tierras baldías cuya extensión excede ampliamente el área máxima de adjudicación en términos absolutos y relativos, de un lado, y del otro, se priorizarán predios que cumplan condiciones para ser adjudicables.

⁴³ Debido a que para el momento de la construcción del Plan de Acción no se tiene el universo final de casos que deberán ser atendidos en el marco del PARB, la determinación de los plazos de las fases que componen esta parte, serán definidas cuando se tenga el número de casos atender, pues sólo en ese momento se podrán hacer cálculos en términos de tiempo, capacidad institucional, administrativa, financiera y de personal requerida para agotar la totalidad del plan.

Se reitera que, lo anterior no impide que se inicien acciones sobre las demás categorías de predios que deben recuperarse, sino que se concentrarán los esfuerzos en inmuebles con concentración y acumulación de tierras.

El asunto agrario de recuperación de baldíos se encuentra desarrollado en la Ley, por lo que se seguirá el procedimiento que esta señale. Lo único que implicará un cambio, son los criterios con los que se escogerán los casos para la intervención prioritaria.

I. Ejecutar el procedimiento de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica - Unidades de Gestión Territorial
--------------------	--

En la presente actividad, se procede a ejecutar el Procedimiento Único dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017 bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, por parte de la dependencia competente (Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica - Unidades de Gestión Territorial).

Inicialmente, es importante resaltar que la presente actividad será llevada a cabo respecto de los predios que (i) se identifiquen como grandes extensiones de tierras en términos absolutos (extensiones mayores a 200 hectáreas), (ii) aquellos predios que excedan ampliamente la Unidad Agrícola Familiar-UAF en términos relativos (2 UAF en adelante), (iii) aquellos que exceden la UAF en términos relativos, es decir en función de cada zona del país, y finalmente, (iv) aquellos predios cuya extensión es igual o inferior a la UAF, pero que una vez realizada la evaluación de las condiciones subjetivas de la persona que fue beneficiaria de la sentencia de prescripción adquisitiva del derecho de dominio y/u objetivas del predio prescrito, se identifica que la titulación o adjudicación habría sido inviable por incumplimiento de los requisitos para ser adjudicatario.

El Procedimiento Único dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017 se caracteriza por contar con dos fases, una administrativa y una judicial. Respecto a la fase judicial, se debe tener presente que a partir de la expedición de la Ley 2294 de 2023 “*Por la Cual se Expide en Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”*”, dicha fase se suprimió del procedimiento cuando se adelanten actuaciones tendientes a atender asuntos correspondientes a los procesos agrarios de Clarificación de la Propiedad, Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados, Deslinde de Tierras de la Nación y Extinción del derecho de dominio, facultando a la Agencia Nacional de Tierras para adoptar las decisiones de cada uno de los asuntos enunciados.

Por su parte, la fase administrativa se compone de dos etapas. La primera corresponde a la Etapa Preliminar, que se enfoca en la consecución de insumos técnico-jurídicos levantados directamente en el predio o indirectos con métodos secundarios, que permitan determinar la viabilidad de abrir al

Procedimiento Único en el asunto. Con la información acopiada se proyectará un Informe Técnico-Jurídico que determinará la viabilidad o no de dar apertura a la actuación. Cuando se determine como inviable, será expedido un acto administrativo de no inicio. Por el contrario, al identificar la existencia de mérito para adelantar el respectivo asunto, se expedirá la resolución de inicio de Procedimiento Único y se dará paso a la segunda fase del procedimiento.

La segunda etapa del procedimiento se denomina *Etapa administrativa*. Se destaca por el desarrollo de actividades tendientes a la vinculación a la actuación de los sujetos titulares de derechos reales, principales y accesorios, que puedan verse afectados por el procedimiento a adelantar, mediante la notificación, comunicación y publicación del acto administrativo de apertura de procedimiento. Así mismo, se dará apertura al periodo probatorio (Mediante acto administrativo) para que los intervinientes alleguen las pruebas que consideren necesarias para hacer valer sus derechos dentro de la actuación. En esta instancia podrán realizarse visitas a los predios objeto de atención y ordenar la práctica de las pruebas que se determinen conducentes y pertinentes para esclarecer el asunto respectivo. Los hallazgos realizados según los elementos materiales probatorios recaudados se consignarán en un Informe Técnico Jurídico - ITJ, que sustentará la decisión que se adoptará en el asunto.

Posteriormente, se da el cierre del procedimiento y la decisión de este mediante la proyección y expedición de un acto administrativo que decide de fondo la situación particular. Dicho acto, debe ser notificado y/o comunicado a los intervinientes, quienes tendrán la posibilidad de recurrirlo. Resueltos los recursos y confirmado el acto de cierre, se procederá a la inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria. Realizada la inscripción, se da por terminado el procedimiento, se procede al archivo definitivo de la actuación y remisión a la dependencia respectiva.

Por su parte, el asunto de recuperación de baldíos indebidamente ocupados tiene por objeto *“recuperar y restituir al patrimonio del Estado las tierras baldías adjudicables, las inadjudicables y las demás de propiedad de la Nación, que se encuentren indebidamente ocupadas por los particulares”*. Los bienes baldíos que serán objeto de dicho procedimiento se encuentran señalados en el artículo 2.14.19.5.2. del Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015. Para la atención del PARB se tendrá como referente los numerales 1, 3, 4, y 7, que corresponden a:

*“1. Las tierras baldías que tuvieron la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.
(...)”*

3. Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del Incoder.

4. Las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal, especialmente las que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas. (...)

7. Las tierras baldías que se encuentren ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria en los términos previstos en el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994” [y los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017].”

II. Trasladar las decisiones de recuperación a la Dirección de Acceso a Tierras

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica
--------------------	---

Tras culminar el procedimiento administrativo de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y ordenando la recuperación del predio intervenido, se comunica el acto administrativo que consigna la decisión a la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Dirección de Acceso a Tierras de la ANT, dependencia encargada del desarrollo de las actividades respectivas para materializar la decisión adoptada, la caracterización del predio para incluirlo en el fondo de tierras para la reforma rural integral y posterior desarrollo de los ejercicios de administración respectivos.

5.7. RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN

FASE	OBJETIVO	META	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO ESTIMADO
1	Definir el universo final de intervención y analizarlo en función de su área con referencia a la Unidad Agrícola Familiar y las determinantes de ordenamiento territorial.	Determinar si los predios objeto de intervención exceden o no la UAF en términos absolutos y relativos, y si cruzan con algunas determinantes de ordenamiento territorial.	<p>1. Identificar, de la base de datos del literal A de la orden 17, las sentencias de declaración judicial de pertenencia proferidas desde la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 (es decir, 05 de agosto de 1994) y hasta la notificación de la SU 288 de 2022 (17 de marzo de 2023).</p> <p>2. Determinar si los bienes presuntamente baldíos prescritos, exceden o no la UAF, conforme con los criterios de la Resolución 041 de 1996.</p> <p>3. Identificar los predios que involucren grandes extensiones de tierras en términos absolutos (200 hectáreas) y aquellos que exceden</p>	<p>Dirección de Gestión Jurídica de Tierras</p> <p>Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica</p>	Por definir

			<p>ampliamente la UAF en términos relativos (2 UAF en adelante)</p> <p>4. Verificar si los predios presentan traslapes con determinantes de orden ambiental, principalmente, aquellos que puedan llegar a limitar trámites de titulación.</p> <p>5. Hacer análisis territorial por departamentos y municipios con mayor concentración de procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos</p>		
2	Establecer criterios territoriales de priorización para la intervención del PARB en sus dos rutas.	Definir las reglas y áreas que determinarán el orden territorial en que se hará la intervención.	<p>1. Identificar los casos que cruzan con los núcleos territoriales definidos por la UPRA y el MADR.</p> <p>2. Evaluar los departamentos o regiones con mayor concentración de procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, en razón de su área.</p> <p>3. Realizar análisis territorial de los predios involucren grandes extensiones de tierras en términos absolutos y aquellos que exceden ampliamente la UAF en términos relativos, para con base en ello, hacer un acercamiento a situaciones de concentración o acumulación de tierra.</p> <p>4. Analizar posibles casos de concentración de las prescripciones en razón de los prescribientes, como una variable que pueda conducir a evidenciar casos de acumulación indebida de baldíos.</p> <p>5. A partir de la información territorial que permite identificar los departamentos y municipios del país en los que se tiene registro de una mayor concentración de (i) sentencias de pertenencia sobre presuntos baldíos que, (iii) superan la Unidad Agrícola Familiar y (ii) cuentan con información catastral-cartográfica, se realizará un cuarto cruce de información sobre la fiabilidad,</p>	<p>Dirección de Gestión Jurídica de Tierras</p> <p>Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica</p>	Por definir

			vigencia e interoperabilidad de la información catastral y registral de las zonas a intervenir, para de ello determinar, finalmente, los criterios territoriales de priorización de las regiones o áreas objeto de intervención.		
3	Mediante diagnósticos de propiedad, identificar la naturaleza jurídica de los predios presuntamente baldíos prescritos.	Identificar las sentencias de pertenencia en las que no se acreditó propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994.	1. Realizar análisis de tradición de los predios objeto de intervención, con el fin de determinar la existencia de antecedentes registrales, diferentes y previos a la sentencia de pertenencia, que denoten la existencia de dominio conforme a las premisas del artículo 48 de la Ley 160 de 1994	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Unidades de Gestión Territorial	Por definir
4	Adelantar la evaluación de las condiciones subjetivas de los prescribientes de los predios que no exceden la UAF.	Conforme con los resultados de la valoración de condiciones subjetivas, enrutar los casos en alguna de las dos rutas de atención del PARB.	1. Evaluar las condiciones subjetivas de los sujetos beneficiados de los fallos de pertenencia declarados sobre predios que no exceden la UAF, para determinar su condición de sujetos de reforma agraria o sujetos de acceso a tierras. 2. De conformidad con las valoraciones realizadas en el punto anterior, dirigir los casos a la ruta de atención respectiva.	Unidades de Gestión Territorial Subdirección de Sistemas de Información Unidades de Gestión Territorial	Por definir
5	Implementar la ruta de reconocimiento para los predios baldíos prescritos irregularmente que no exceden la UAF y que hubieran cumplido con los criterios objetivos y subjetivos para su adjudicación.	Activar la ruta de reconocimiento de sentencias de pertenencia.	1. Construir, aprobar y socializar los lineamientos generales internos para el reconocimiento de sentencias en virtud de la Sentencia SU 288 de 2022. 2. Generar el procedimiento de reconocimiento de sentencias de pertenencia en el Sistema de Calidad de la entidad. 3. Ejecutar el procedimiento de reconocimiento de sentencias en aquellos casos en que el predio baldío es inferior a la UAF y se hubiere cumplido con los criterios objetivos y subjetivos para su adjudicación.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Unidades de Gestión Territorial	Por definir

6	Iniciar el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, sobre predios que representen grandes extensiones de tierra en términos absolutos y relativos.	Activar la ruta de recuperación de baldíos indebidamente ocupados	1. Ejecutar el Procedimiento Único del Decreto Ley 902 de 2017 bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica Unidades de Gestión Territorial	Por definir
			2. Trasladar a la dependencia encargada de la materialización de la recuperación y administración del predio baldío indebidamente ocupado.		

6. PLAN DE ACCIÓN PARA LA CONSTRUCCIÓN DEL MICROSITIO WEB (LITERAL D DE LA ORDEN 17)

El literal A de la orden 17 señala ***“DECIMO SÉPTIMO: Ordenar a la Agencia Nacional de Tierras que, dentro de un plazo que no exceda de (12) meses siguientes a la notificación de la notificación de la presente providencia y mediante un procedimiento participativo, adopte un plan de acción para:***

“(…) D) Active el Sistema Integrado de Información, de manera que logre implementarse como un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad, que sirva como canal de comunicación específico con las autoridades administrativas y judiciales, el cual deberá contener información necesaria para la identificación, recuperación y adjudicación de bienes baldíos. Este micrositio de público acceso contará, al menos, con un mapa de Colombia, dividido por departamentos y que permita distintos parámetros de consulta, tales como: lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF; número de hectáreas en proceso de clarificación; lugares con mayor número de procesos de pertenencia adelantados sobre predios presuntamente baldíos; y hectáreas reconocidas por el Fondo de Tierras.” (Énfasis fuera de texto original)

Uno de los obstáculos para las autoridades judiciales y administrativas para decidir los procesos o asuntos a su cargo es la falta de información en tiempo real que le permita, de manera ágil, tomar decisiones debidamente informadas y motivadas. De ahí, la importancia de que las autoridades administrativas y las judiciales puedan actuar de manera coordinada, por lo que, un repositorio de consulta pública que sea dispuesto a través de un micrositio en el portal web de la entidad, puede convertirse en una herramienta que facilite la interlocución de actores.

Así como en otros literales de la orden 17, alguna de la información que la Corte ha solicitado poner a disposición pública, debe articularse con otras entidades que la administran, por lo que se han establecido mesas de trabajo para determinar las metodologías y variables que pueden usarse para la publicación en el micrositio. Si bien, un desarrollo de las características solicitadas requiere de un arduo trabajo, para el momento de presentación de este plan, ya se tienen algunos avances.

Finalmente, hay que indicar que hay muchas actividades de las diferentes fases que pueden adelantarse a la vez, pero otras requerirían el agotamiento previo de otras acciones.

6.1. PRIMERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Alistar, estructurar y compilar una base de datos consolidada bajo el marco de cumplimiento de la Orden 17 de la SU288-2022.
META	Depurar, normalizar y estandarizar las bases de datos que alimentarán, de manera primigenia, el Visor Geográfico.
TIEMPO ESTIMADO	Diciembre de 2025 ⁴⁴

6.1.1. Descripción de las actividades de la primera fase

El alistamiento, estructuración y la compilación de la información geográfica y alfanumérica (interna/externa), garantiza el cumplimiento de la orden 17, toda vez que, es necesario que la información interinstitucional se vincule correctamente a fin de ejecutar cada actividad y meta contempladas en el plan de acción. Por la falta de interoperabilidad de los datos que cada entidad maneja, se requiere encontrar soluciones para desarrollar e implementar herramientas y procesos que lo garanticen.

I. Modelo de bases de datos maestra

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

La meta de esta actividad es estructurar e implementar un modelo de base de datos para la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras (GDB MAESTRA SPA), con los niveles de información proceso agrario y predio objeto de estudio.

En 2020 se realizó la construcción de un modelo relacional que permitió levantar los requerimientos y necesidades básicas para la misionalidad de la Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica, denominado como modelo relacional E_R SPA y la respectiva base de datos geográfica que lo implementa, a partir de lo cual se espera realizar el cargue de datos periódico en la GDB, denominada como “GDB MAESTRA SPA”.

⁴⁴ Si bien, se espera tener la totalidad de información que se deberá disponer en el micrositio web con los estándares de calidad requeridos, a finales de 2025, esto no implica que el cumplimiento de la orden esté estrictamente sujeto a esta temporalidad, ya que la disposición del micrositio se espera este hecha en julio de 2024 y el Geovisor versión 3 que lo alimentará, ya está creado. El Geovisor será actualizado de manera periódica, conforme con la información interne y externa que se vaya estructurando y compilando.

Una de las dificultades es la complejidad en la migración de la base de datos al modelo LADM COL e imprevistos en su implementación, para lo cual se buscará la interoperabilidad entre los datos y el apoyo interinstitucional con IGAC-SWISS TIERRAS.

II. Carga de datos geográficos

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Se espera adelantar la carga de datos geográficos de todos los procesos agrarios especiales que adelantan las subdirecciones de la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras y las Unidades de Gestión Territorial. Para este cometido, es indispensable adelantar la georreferenciación y espacialización uno a uno de los procesos agrarios, y el cargue de los datos recopilados en el período 2020-2023, es decir, 21.200 datos para el primer nivel de información (Proceso Agrario GDB MAESTRA SPA) y 35.600 para el segundo (Predio Objeto de Estudio GDB MAESTRA SPA).

III. Normalización y estandarización de los atributos de la llave primaria

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Se deberá adelantar la estandarización de los atributos que se utilizarán como llave primaria para relacionar las bases de datos, por lo tanto, se realizará la depuración y estandarización parcial de la base de datos alfanumérica (jurídica) constituida por el histórico de casos de procesos agrarios especiales que adelanta la Agencia Nacional de Tierras, normalizando los campos para los atributos: Número predial Nacional, Folio de matrícula Inmobiliaria, y Expediente ANT, para de esta forma, lograr armonizar los datos con la base de datos geográfica.

Por la gran cantidad de datos de la base alfanumérica, para ahora solo se ha validado el 5% de la información, pero se espera culminar la georreferenciación y cargue de los datos faltantes en la GDB MAESTRA SPA.

IV. Depurar los datos geográficos de la GDB MAESTRA SPA

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Se deberán aplicar y depurar con estándar mínimo de calidad, los datos geográficos de la GDB MAESTRA SPA. Para esto, se realizará un proceso básico de validación de calidad de los datos para el primer nivel de información (Proceso Agrario), con el fin de contar con la depuración de:

- Totalidad de los atributos
- Consistencia conceptual
- Consistencia de dominios

Luego de ello, se deberá vincular la información alfanumérica entre la base jurídica y la base geográfica GDB MAESTRA SPA (Para este momento 14.060 polígonos cumplen con los estándares básicos establecidos de calidad del dato geográfico y son coincidentes con los datos jurídicos de los procesos agrarios).

Aunque el proceso de validación ha sido, por ahora, sobre un estándar mínimo de calidad, en tanto no cumple con los estándares a nivel nacional, ni con la ISO 19131, se ha logrado un 70% en la consistencia topológica por traslapes parciales. En este proceso se pueden presentar limitaciones de exactitud posicional y de superficie, debido a la escala de origen de los datos y al tipo de precisión del cual provienen. No obstante, en etapas subsiguientes se llevará a cabo el proceso de depuración y control de calidad los datos según la norma ISO 19131.

V. Consolidar la información para el Geovisor V3

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Para esta actividad resultará necesario generar la primera versión del diccionario de datos, introducción, alcance, fuente, alertas y descargo de responsabilidades, que corresponden a herramientas de apoyo para orientar y contextualizar a los usuarios que consuman la información.

Se iniciará con el envío de los 14.060 datos normalizados y depurados a la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT, a fin de solicitar la visualización de estos a través de la tercera versión del visor geográfico. Los datos pueden variar conforme se vaya actualizando la información geográfica en el visor, por lo que será indispensable la retroalimentación, para el ajuste y corrección de las no conformidades.

VI. Incluir los procesos faltantes y nuevos en GDB MAESTRA SPA

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Para avanzar en esta actividad, resulta necesario georreferenciar los casos finales y activos (faltantes y nuevos) relacionados con los procesos agrarios especiales que reposan en la base de datos jurídica de la SPA y/o geográfica. Esta nueva información será incluida en la GDB MAESTRA SPA (En todos los niveles de información: proceso agrario y predio objeto de estudio).

Aunado a lo anterior, será indispensable culminar el proceso de aplicación de la Norma ISO 19131 (Totalidad Comisión u Omisión, Consistencia lógica, Consistencia conceptual, Consistencia de dominio, Consistencia de formato, Consistencia topológica, Exactitud Posicional, Exactitud externa o absoluta, Exactitud interna o relativa, Calidad Temporal, Exactitud de una medida de tiempo, Consistencia temporal, Validez temporal, Exactitud Temática, Exactitud de clasificación, Usabilidad, Atención a los requerimientos del usuario), en todos los niveles de información: proceso agrario y predio objeto de estudio.

Aún no se encuentra vinculado el universo completo de los procesos agrarios especiales y algunos de ellos no se lograrán espacializar, por lo que se deberán adelantar ejercicios de georreferenciación, para lo cual será necesario apoyarse con información nueva que reposa en la base de datos jurídica (FMI, Cédula catastral, ITP o ITJD) y validar la información que reposa en gestión documental (expedientes físicos).

VII. Actualización periódica del Geovisor

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Se deberá mantener actualizado el Geovisor con los datos nuevos generados por las subdirecciones y Unidades de Gestión Territorial correspondientes. Para cumplir con este cometido, una vez implementado el Geovisor, se deberá compilar y enviar periódicamente el avance de la información que se incorporará en ese período de tiempo, luego de la georreferenciación y aplicación del control de calidad, a fin de solicitar la visualización de la actualización en el visor geográfico.

Así mismo, cuando se requiera, se deberá actualizar la documentación de apoyo en el Geovisor (diccionario de datos, introducción, alcance, fuente, alertas y descargo de responsabilidades, manual de usuario), de acuerdo con los avances alcanzados.

VIII. Depurar información catastral del IGAC

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Unidades de Gestión Territorial
--------------------	---

Se validará y extraerá información de la base de datos suministrada por el IGAC ("Datos LADM COL RIC": 489 municipios bajo el marco del modelo LADM COL RIC), para delimitar el universo que la ANT requiere, es decir, la selección o extracción de los predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, en una primera fase. Esta extracción de datos se denominará Datos INFO_CRUCE_LADM_COL_RIC.

Una vez hecho ello, se depurará y preparará la información geográfica extraída de la información "Datos LADM COL RIC", con el fin de consolidar una base de datos geográfica, denominada GDB_ANT_InfolGAC. Seguidamente, se harán dos pruebas de vinculación de la información geográfica depurada y alistada en la GDB_ANT_InfolGAC (extracción de datos desde la información LADM COL RIC, por medio de las llaves primarias -sin normalizar- y extracción de los datos desde la información LADM COL RIC que resulten del cruce con las llaves primarias normalizadas).

Finalmente, se validará y tomarán las acciones necesarias para que la información geográfica contenida en la GDB_ANT_InfolGAC cumpla con los estándares básicos establecidos en la norma ISO 19131 de 2007.

6.2. SEGUNDA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Realizar acciones que aseguren el avance y desarrollo del Geovisor
META	Realizar pruebas de vinculación entre bases de datos y de visualización para el Geovisor
TIEMPO ESTIMADO	Diciembre 2024 ⁴⁵

6.2.1. Descripción de las actividades de la segunda fase

Las herramientas geográficas que se implementarán pretenden generar una mayor cercanía a los usuarios con la información, facilitando las búsquedas visualmente y afianzando la confiabilidad de la información que allí reposa, y aportando a los usuarios y entidades herramientas para tomar decisiones.

⁴⁵ Se espera que esta meta esté desarrollada a diciembre de 2024, no obstante, en ese momento se deberá evaluar la necesidad de hacer actualizaciones periódicas.

I. Pruebas de vinculación de la información geográfica

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica
--------------------	---

Se deberán adelantar pruebas de vinculación de la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfolGAC & GDB MAESTRA SPA), y validar y tomar las acciones necesarias para que esta información, cumpla con los estándares establecidos en la norma ISO 19131 de 2007.

Una vez hecho lo anterior, se deberán realizar pruebas de visualización de la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfolGAC & GDB MAESTRA SPA).

Si en este proceso se detectan problemas con la interoperabilidad de los archivos, la temporalidad de los datos, la información en diferentes escalas y distinta proyección de los datos, se adelantarán mesas técnicas para llegar a consensos, se revisarán los procedimientos de interoperabilidad, y de ser necesario, se verificará la existencia de metadato, para a partir de este, buscar posibles soluciones.

6.3. TERCERA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Obtener la información concerniente con la delimitación de las UAF que haya sido producida por ANT, UPRA o IGAC
META	Encontrar información geográfica y/o alfanumérica sobre la configuración espacial de las UAF en el país, con el fin de consolidar una base de datos geográfica única para responder a unos de los requerimientos enunciados en la SU 288 de 2022.
TIEMPO ESTIMADO	Mayo de 2024 ⁴⁶

6.3.1. Descripción de las actividades de la tercera fase

En esta fase la premisa fundamental es obtener la información necesaria alrededor de las Unidad Agrícola Familiar a nivel nacional, a efectos de dar respuesta a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Su 288 de 2022, para lo cual se deben articular y aunar esfuerzos con otras entidades que tienen información necesaria para llegar al nivel de detalle requerido.

⁴⁶ Se espera contar con la información externa a más tardar en mayo de 2024, lo anterior no implica que los tiempos puedan reducirse o ampliarse conforme a las dificultades que se tengan para el traslado de la información por parte de UPRA e IGAC. En las mesas técnicas se definirá la necesidad de actualizaciones periódicas y los términos para ello.

I. Solicitar información geográfica y/o alfanumérica sobre la configuración espacial de las UAF en el país

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras
--------------------	--

Con el objetivo de consolidar información geográfica y/o alfanumérica sobre la configuración espacial de las UAF en el país, y a partir de ello consolidar una base de datos geográfica única para responder a los requerimientos enunciados en la SU 288 de 2022, se solicitará información a la UPRA y al IGAC, para lo cual se realizarán, además, mesas técnicas para el acopio, la articulación, estandarización y verificación del estado de la información recibida, de un lado, y el otro, para garantizar la oficialidad, calidad y no conformidades que puedan presentar los datos recopilados.

6.4. CUARTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Estructurar la base de datos relacionada con la UAF para determinar los criterios establecidos en la Sentencia de Unificación 288 de 2022.
META	Consolidar y depurar una data de bases geográfica y/o alfanumérica de las UAF a partir de todas las fuentes oficiales con las que se cuente, que sirva como insumo para responder a uno de los requerimientos de la SU 288
TIEMPO ESTIMADO	Julio 2024

6.4.1. Descripción de las actividades de la cuarta fase

Los datos de la UAF provienen de archivos en formatos, escalas, temporalidades y estructuras que contemplan metodologías, por esta situación, se busca encontrar soluciones que permitan estructurar la información para interoperabilidad con los demás datos contemplados dentro del cumplimiento de la orden 17 de la SU 288 de 2022.

I. Estructuración de base de datos UAF

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica
--------------------	---

Para lograr la consolidación de una única fuente UAF, se deberá adelantar la revisión de la capa RESO- UAF, con el objeto de ser articulada con la Resolución 041 de 1996 y la base de datos UAF de la Subdirección de Sistemas de Información de la ANT, determinando los atributos de interés e identificando vacíos. Luego de ello, se deberá contrastar la información alfanumérica y geográfica sobre la UAF que envíe la UPRA y el IGAC.

Posteriormente, se deberán identificar las actualizaciones llevadas a cabo en cuanto a delimitación y criterios para establecer las UAF, en algunos municipios y su temporalidad (Contrastar con la información proveniente de la Resolución 041 de 1996, la Resolución 020 de 1998 y el Acuerdo 167 de 2021).

Finalmente, se deberá estructurar la información geográfica a partir de los insumos anteriores y revisar la información consolidada para los municipios que cuentan con actualización de la UAF.

En este proceso, se podrán identificar dificultades en la armonización de los datos, debido a la temporalidad o su escala, para lo cual se deberán encontrar consensos en las mesas técnicas y activar geoprocesos o acciones para asegurar la interoperabilidad.

6.5. QUINTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Estructurar e implementar la información y las soluciones geográficas, a fin de dar cumplimiento a los criterios espaciales solicitados en los literales B y D de la Orden 17 de la SU288
META	Generar los productos de los análisis espaciales para responder a los criterios determinados en la Sentencia
TIEMPO ESTIMADO	Diciembre 2025 ⁴⁷

6.5.1. Descripción de las actividades de la quinta fase

Para cumplir la orden 17, se busca identificar áreas con grandes extensiones de tierra que superen significativamente la Unidad Agrícola Familiar (UAF). Además, se analizan lugares con altos índices de acumulación de tierras, así como regiones donde hay una mayor concentración de propietarios. También se consideran las zonas donde se han llevado a cabo procesos de prescripción adquisitiva sobre predios presuntamente baldíos.

I. Generar soluciones geográficas

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica
--------------------	---

⁴⁷ Si bien, se espera tener la totalidad de información para diciembre de 2025, lo cierto es que periódicamente se reportará información parcial, ya que habrá información nueva que deberá ser procesada y evaluada respecto de las soluciones geográficas planteadas.

Para tener el resultado esperado, se requerirá elaborar geoprocesos para determinar enormes extensiones de tierra en términos absolutos o extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país, conforme con las definiciones y convenciones ya mencionadas en este documento, identificando departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos, lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra, y partir de ello, estructurar e implementar una solución geográfica que permita visualizar, en el visor dispuesto por la ANT, las enormes extensiones de tierra y los lugares en que esta se concentra.

A su vez, partiendo de la información de la SNR y del IGAC, estructurar otro geoservicio que tenga como objetivo la identificación de lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF.

6.6. SEXTA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Desplegar periódicamente de la información geográfica que se dispondrá en el Geovisor, hasta que se alcance el 100% de cargue de datos.
META	Vincular y generar avances periódicos de la información geográfica interna y externa en el Geovisor
TIEMPO ESTIMADO	Diciembre 2025 ⁴⁸

6.6.1. Descripción de las actividades de la sexta fase

El Geovisor desempeña un papel fundamental al proporcionar información geográfica accesible de acuerdo con la orden 17 de la Sentencia, en función de la transparencia, la eficiencia y la participación de la ciudadanía.

I. Disponer y desplegar información actualizada en el Geovisor

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Subdirección de Sistemas de Información
--------------------	---

Para poder contar con información actualizada en el Geovisor, se requerirá realizar pruebas periódicas de estructuración de la información compilada (GDB_ANT_InfoIGAC & GDB MAESTRA

⁴⁸ Si bien, se espera tener la totalidad de información desplegada para diciembre de 2025, lo cierto es que periódicamente se dispondrá información en el Visor Geográfico, ya que habrá información interna y externa para ser visualizada.

SPA & GDB UAF) y cualquier otra información alfanumérica/geográfica adicional que provenga de una nueva fuente (interna o externa).

Lo anterior implicará generar la documentación (Metadatos, Diccionario de Datos, licencia de uso de la información, otros documentos) acerca de la información geográfica interna y externa que se encuentre dispuesta en el visor geográfico, bajo el marco de los estándares definidos a nivel nacional para el manejo de datos espaciales ISO 19115-1 de 2014.

Consecutivamente, se deberá disponer y desplegar la información que vaya siendo compilada en el Visor Geográfico, asignar usuarios y niveles de visualización para accesibilidad y publicar los avances en de la información que se va estructurando, depurando y compilando, con una periodicidad trimestral.

6.7. SÉPTIMA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Diseñar un micrositio en el portal web de la entidad que dé cuenta de los criterios solicitados en el literal D de la orden 17.
META	Lograr articular los distintos orígenes de datos y software en el que actualmente reposa la información de la ANT
TIEMPO ESTIMADO	Julio de 2024

6.7.1. Descripción de las actividades de la séptima fase

El Sistema Integrado de Información ofrece la posibilidad de contar con información unificada interinstitucional, para dar cumplimiento a la orden 17.

I. Diseño de un micrositio web

Responsable	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras - Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica - Subdirección de Seguridad Jurídica – Subdirección de Sistemas de Información
--------------------	---

Para el diseño del micrositio, se deberá hacer el levantamiento básico de los requerimientos del sitio, que genere un bosquejo preliminar de este. En el marco de la mesa de trabajo entre la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras y la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras, se deberá producir un prototipo funcional, para hacer las pruebas correspondientes.

Aunado a lo anterior, se alinearán las bases de datos de insumos para el Geovisor y se afinarán los asuntos técnico-jurídicos que no generen claridad, para proceder a la implementación del diseño del micrositio.

Diseñado el micrositio, se deberá adelantar la verificación, actualización y seguimiento a la información insumo de este, así mismo, se deberá comprobar su funcionalidad y generar los ajustes que se precisen.

Luego de esto, se harán pruebas de implementación del micrositio dentro del ambiente de desarrollo de la página web principal de la ANT, verificando la funcionalidad, seguridad, disponibilidad y accesibilidad del micrositio, que permita identificar posibles mejoramientos para aplicar y ultimar detalles en la funcionabilidad.

6.8. OCTAVA FASE DEL PLAN DE ACCIÓN

OBJETIVO	Estructurar e implementar un micrositio de público acceso, que permita distintos parámetros de consulta, acorde a las especificaciones mínimas requeridas en la orden 17 de la SU-288
META	Puesta en marcha de un micrositio funcional en la página web de la entidad, que cumpla los criterios de mínimos de búsqueda y cumpla con los estándares de seguridad, oportunidad y disponibilidad para la consulta de los usuarios internos y/o externos
TIEMPO ESTIMADO	Diciembre de 2025 ⁴⁹

6.8.1. Descripción de las actividades de la octava fase

El micrositio permitirá la consulta dinámica de la información en entornos geográficos y dinámicos, con diferentes niveles de consulta y permisos; respondiendo al compromiso de apertura y uso de datos abiertos como una herramienta valiosa para la transparencia, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la gestión del conocimiento.

I. Estructuración e implementación del micrositio web

Para esta fase final, bajo el supuesto que se encuentra totalmente implementado el Geovisor, se deberán adelantar las pruebas de vinculación de este al micrositio. Una vez integrado de manera exitosa el Geovisor al micrositio, se deberán realizar acciones tendientes a verificar su

⁴⁹ Se espera que a diciembre de 2025, el micrositio tenga cargada la totalidad de información requerida por la Corte el literal D de la orden 17, no obstante, eso no implica que la estructuración y la implementación del micrositio en la página web se haga periódicamente, pues este estará dispuesto en julio de 2024, y se le irán haciendo el seguimiento y verificación a la funcionalidad de este de manera periódica, conforme con los tiempos de la actualización de la información.

funcionabilidad y disponibilidad para los usuarios internos y/o externos, acorde a los requerimientos mínimos.

6.9. RESUMEN DEL PLAN DE ACCIÓN

FASE	OBJETIVO	META	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	TIEMPO ESTIMADO
1	Alistar, estructurar y compilar una base de datos consolidada bajo el marco de cumplimiento de la Orden 17 de la SU288-2022	Estructurar e implementar un modelo de base de datos para la Dirección de Gestión Jurídica de Tierras (GDB MAESTRA SPA), con los niveles de información Proceso Agrario y predio objeto de estudio	1. Estructurar e implementar un modelo relacional E_R SPA y la respectiva base de datos geográfica.	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica Unidades de Gestión Territorial	Diciembre de 2025
		Cargar datos geográficos correspondientes a los procesos agrarios especiales.	2. Implementación de la GDB, denominada actualmente como GDB MAESTRA SPA		
		Normalizar/estandarizar los atributos que se utilizarán como llave primaria para relacionar las bases de datos	3. Georreferenciación y espacialización uno a uno de los procesos agrarios especiales y el cargue de los datos recopilados en el período 2020-2023, es decir, 21.200 datos para el primer nivel de información (Proceso Agrario GDB MAESTRA SPA) y 35.600 para el segundo (Predio Objeto de Estudio GDB MAESTRA SPA).		
		Aplicar y depurar con estándar mínimo de calidad, los datos geográficos de la	4. Depuración y estandarización parcial de la base de datos alfanumérica (jurídica) constituido por el histórico de procesos agrarios especiales que adelanta la ANT, normalizando los campos para los atributos: Número predial Nacional, Folio de matrícula Inmobiliaria, y Expediente ANT, para lograr armonizar los datos con la base de datos geográfica.		
			5. Realizar un proceso básico de validación de calidad de los datos para el primer nivel de información (Proceso Agrario), con el fin de contar con la		

		GDB MAESTRA SPA	<p>depuración de:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Totalidad de los atributos * Consistencia conceptual * Consistencia de dominios <p>6. Vincular la información alfanumérica entre la base jurídica y la base geográfica GDB MAESTRA SPA (para el momento 14.060 polígonos cumplen con los estándares básicos establecidos de calidad del dato geográfico y son coincidentes con los datos jurídicos de los procesos agrarios)</p>		
		Consolidar la información para el Geovisor V3	<p>7. Generar la primera versión del diccionario de datos, introducción, alcance, fuente, alertas y descargo de responsabilidades, que corresponden a herramientas de apoyo para orientar y contextualizar a los usuarios que consuman la información.</p> <p>8. Enviar los 14.060 datos a la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT, a fin de solicitar la visualización de estos a través de la tercera versión del visor geográfico.</p> <p>9. Implementar el visor geográfico V3</p>		
		Incluir los procesos faltantes y nuevos en GDB MAESTRA SPA	<p>10. Georreferenciar los casos finales y activos (faltantes y nuevos) relacionados con los procesos agrarios especiales que reposan en la base de datos jurídica de la SPA y/o geográfica. Esta nueva información será incluida en la GDB MAESTRA SPA (En todos los niveles de información: Proceso agrario y Predio objeto de estudio).</p> <p>11. Culminar el proceso de aplicación de la Norma ISO 19131 (Totalidad Comisión u Omisión, Consistencia lógica, Consistencia conceptual, Consistencia de dominio, Consistencia de formato, Consistencia topológica, Exactitud Posicional, Exactitud externa o absoluta, Exactitud</p>		

			interna o relativa, Calidad Temporal, Exactitud de una medida de tiempo, Consistencia temporal, Validez temporal, Exactitud Temática, Exactitud de clasificación, Usabilidad, Atención a los requerimientos del usuario), en todos los niveles de información: Proceso Agrario y Predio Objeto de Estudio		
		Mantener la actualización periódica del Geovisor con los datos nuevos generados por la SPAGJ de la ANT	12. Compilación y envío periódico del avance de la información que se incorpora en ese período de tiempo, luego de la georreferenciación y aplicación del control de calidad, a fin de solicitar la visualización la actualización en el visor geográfico. 13. Actualizar, cuando se requiera, la documentación de apoyo en el Geovisor (diccionario de datos, introducción, alcance, fuente, alertas y descargo de responsabilidades, manual de usuario) de acuerdo con los avances alcanzados.		
		Depurar, con estándar mínimo de calidad, los datos geográficos de la GDB MAESTRA SPA	14. Validar y extraer de la información suministrada por el IGAC ("Datos LADM COL RIC": 489 municipios bajo el marco del modelo LADM COL RIC), para delimitar el universo que la ANT requiere, es decir, la selección o extracción de los predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase. Esta extracción de datos se denominará Datos INFO_CRUCE_LADM_COL_RIC 15. Depurar y preparar la información geográfica extraída de la Solicitud "Datos LADM COL RIC", con el fin de consolidar una		

			base de datos geográfica, denominada GDB_ANT_InfoIGAC		
			16. Realizar dos pruebas de vinculación de la información geográfica previamente depurada y alistada en la GDB_ANT_InfoIGAC: * extracción de 8.100 datos desde la información LADM COL RIC, por medio de las llaves primarias (sin normalizar) * extracción de los datos desde la información LADM COL RIC que resulten del cruce con las llaves primarias normalizadas		
			17. Validar y tomar las acciones necesarias para que la información geográfica contenida en la GDB_ANT_InfoIGAC cumpla con los estándares básicos establecidos en la norma ISO 19131 de 2007		
2	Realizar acciones que aseguren el avance y desarrollo del Geovisor	Realizar pruebas de vinculación entre bases de datos y de visualización para el Geovisor	18. Realizar pruebas de vinculación de la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfoIGAC & GDB MAESTRA SPA) 19. Validar y tomar las acciones necesarias para que la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfoIGAC & GDB MAESTRA SPA) cumpla con los estándares establecidos en la norma ISO 19131 de 2007. 20. Realizar pruebas de visualización de la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfoIGAC & GDB MAESTRA SPA) 21. Vinculación de la información geográfica compilada (GDB_ANT_InfoIGAC & GDB MAESTRA SPA)	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica	Diciembre de 2024
3	Obtener la información concerniente con la delimitación	Encontrar información geográfica y/o alfanumérica sobre la configuración	22. Solicitar a la UPRA, mediante oficio, la remisión de la información oficial con la que cuente sobre las UAF	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	Mayo de 2024

	de las UAF que haya sido producida por ANT, UPRA o IGAC	espacial de las UAF en el país, con el fin de consolidar una base de datos geográfica única para responder a unos de los requerimientos enunciados en la SU 288 de 2022.	23. Solicitar al IGAC, mediante oficio, la remisión de la información oficial con la que cuente sobre las UAF		
		Efectuar mesas técnicas para garantizar la oficialidad, calidad y no conformidades que puedan presentar los datos recopilados.	24. Realizar mesas técnicas para el acopio, la articulación, estandarización, verificación del estado de la información recibida		
4	Estructurar la base de datos relacionada con la UAF para determinar los criterios establecidos en la Sentencia de Unificación 288 de 2022	Consolidar y depurar una data de bases geográfica y/o alfanumérica de las UAF a partir de todas las fuentes oficiales con las que se cuente, que sirva como insumo para responder a uno de los requerimientos de la SU 288	25. Revisar la capa RESO UAF para articular con la Resolución 041 de 1996 y la base de datos UAF de la SSI, determinación de atributos de interés e identificación de vacíos	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica	Julio de 2024
			26. Contrastar información alfanumérica y geográfica sobre la UAF que proviene de la ANT con la que envíe la UPRA e IGAC		
			27. Contrastar la información proveniente de la Resolución 041 de 1996, la Resolución 020 de 1998 y el Acuerdo 167 de 2021. Identificar las actualizaciones llevadas a cabo en cuanto a delimitación y criterios para establecer las UAF en algunos municipios, y la temporalidad de estas actualizaciones.		
			28. Estructurar la información geográfica a partir de los insumos anteriores		
			29. Revisar la información consolidada para los municipios actualizados que cuentan con actualización de la UAF		
5	Estructurar e implementar	Generar los productos de los	30. Elaborar geoprocetos para determinar enormes extensiones	Dirección de Gestión Jurídica	Diciembre de 2025

	la información y las soluciones geográficas, a fin de dar cumplimiento a los criterios espaciales solicitados en los literales B y D de la Orden 17 de la SU288	análisis espaciales para responder a los criterios determinados en la Sentencia	de tierra en términos absolutos o extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país	de Tierras	
			31. Elaborar geoprocetos para determinar aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos	Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			32. Estructurar e implementar una solución geográfica que permita visualizar, en el visor ANT, aquellos departamentos o regiones en los cuales ha habido más procesos de prescripción adquisitiva sobre bienes presuntamente baldíos.	Subdirección de Seguridad Jurídica	
			33. Estructurar e implementar una solución geográfica que permita visualizar, en el visor dispuesto por la ANT, las enormes extensiones de tierra en términos absolutos o extensiones que exceden ampliamente la UAF, en términos relativos, es decir, en función de cada región del país.		
			34. Elaborar geoprocetos para determinar los lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra.		
			35. Estructurar e implementar una solución geográfica que permita visualizar, en el visor ANT, los lugares que evidencien mayores índices de acumulación de la tierra		
			36. Estructurar un geoservicio, a partir de la información de la SNR y el IGAC, que tenga como objetivo la visualización que refiere parte del ítem D, es decir, lugares con mayor concentración de la tierra en términos de propietarios, extensión en área y número de UAF.		

6	Desplegar periódicamente la información geográfica que se dispondrá en el Geovisor, hasta que se alcance el 100% de cargue de datos	Vincular y generar avances periódicos de la información geográfica interna y externa en el Geovisor	37. Realizar pruebas periódicas de estructuración de la información compilada (GDB_ANT_InfolGAC & GDB MAESTRA SPA & GDB UAF) y cualquier otra información alfanumérica/geográfica adicional que provenga de una nueva fuente (interna o externa), por ejemplo, de la SNR	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras	Diciembre de 2025
			38. Realizar pruebas periódicas para la implementación de la información compilada	Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	
			39. Generar la documentación (Metadatos, Diccionario de Datos, licencia de uso de la información, otros documentos) acerca de la información geográfica interna y externa que se encuentre dispuesta en el visor geográfico, bajo el marco de los estándares definidos a nivel nacional para el manejo de datos espaciales ISO 19115-1 de 2014	Subdirección de Seguridad Jurídica	
			40. Disponer y desplegar la información compilada hasta el momento (actividad 37) en el Visor Geográfico	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica Subdirección de Sistemas de Información	
			41. Asignar usuarios y niveles de visualización para accesibilidad al visor geográfico		
			42. Otras actividades por solicitud interna/externa que impliquen cambios en la depuración de los datos o reestructuración de estos.		
			43. Otras actividades por solicitud interna/externa que impliquen cambios en el diseño del Visor o herramientas adicionales para consulta		
			44. Publicar los avances en el Geovisor, de la información que se va estructurando, depurando y compilando, con una periodicidad trimestral. Se van a generar varias actualizaciones a partir de la versión 3.0, y se verán reflejadas con un consecutivo en la parte decimal, hasta llegar a la versión		

			final que dará cumplimiento total de la orden 17 de la sentencia		
7	Diseñar un micrositio en el portal web de la entidad que dé cuenta de los criterios solicitados en el literal D de la orden 17.	Lograr articular los distintos orígenes de datos y software en el que actualmente reposa la información de la ANT	45. Diseño del Micrositio	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica Subdirección de Seguridad Jurídica Subdirección de Sistemas de Información	Julio de 2024
			46. Levantamiento básico de los requerimientos del sitio, que genere un bosquejo preliminar		
			47. Cooperación en mesas de trabajo con la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras y a su vez produzca un prototipo funcional para hacer las pruebas correspondientes.		
			48. Pruebas de implementación del diseño del Micrositio		
			49. Alineación de las bases de datos de insumos para el geovisor. Trabajar en mesas de trabajo con SSIT los detalles técnico-jurídicos que se necesiten precisar		
			50. Implementación del diseño del Micrositio		
			51. Verificación, actualización y seguimiento a la información insumo del micrositio, verificar funcionalidad y generar ajustes que se precisen por medio de mesas de trabajo con SSIT ANT		
			52. Pruebas del Micrositio dentro del ambiente de desarrollo de la página web principal de la ANT		
			53. Verificación de funcionalidad, seguridad, disponibilidad y accesibilidad del micrositio, que permita identificar posibles mejoramientos para aplicar y ultimar detalles en la funcionalidad		
8	Estructurar e implementar un micrositio de público acceso, que permita distintos	Puesta en marcha de un micrositio funcional en la página web de la entidad, que cumpla los criterios de mínimos de	54. Micrositio implementado dentro de la página Web principal de la ANT	Dirección de Gestión Jurídica de Tierras Subdirección de Procesos Agrarios y Gestión Jurídica	Diciembre de 2025
			55. Pruebas de vinculación del Visor Geográfico al Micrositio 56. Visor geográfico integrado totalmente al Micrositio		

	parámetros de consulta, acorde a las especificaciones mínimas requeridas en la orden 17 de la SU-288	búsqueda y cumpla con los estándares de seguridad, oportunidad y disponibilidad para la consulta de los usuarios internos y/o externos	57. Verificación y seguimiento a la funcionabilidad y disponibilidad del micrositio para los usuarios internos y/o externos, acorde a los requerimientos mínimos	Subdirección de Seguridad Jurídica Subdirección de Sistemas de Información	
--	--	--	--	---	--

7. MECANISMO PARA EL SEGUIMIENTO - BATERÍA DE INDICADORES

En la Sentencia SU 288 de 2022, la Corte Constitucional ordenó a la Agencia Nacional de Tierras - ANT adoptar un plan de acción para, entre otras acciones, elaborar una base de datos que incluya el universo de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales respecto de los cuales se hubiere proferido sentencia de pertenencia, al menos desde la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 en una primera fase, a partir de ella, diseñar un Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos – PARB, e implementar un repositorio de consulta pública a través de un micrositio en el portal web de la entidad.

Desde la notificación de la sentencia, la Entidad ha venido adelantando gestiones para la adopción del plan de acción ordenado y, además, para presentar avances en su ejecución. La orden 17 es estructural y compleja, aunque para su cumplimiento solo está vinculada la Agencia Nacional de Tierras, ha sido necesario convocar a diferentes entidades que administran la información requerida para definir el universo de intervención y poder avanzar en lo solicitado.

Como cualquier plan de acción, requiere un mecanismo de seguimiento para evaluar si se concretan los objetivos trazados (indicadores de resultado) y, además, el avance en el desarrollo de las actividades relevantes (indicadores de gestión).

El desglose de cada fase y de sus objetivos en actividades permite contar con una lista clara de tareas, prioridades, responsables y tiempos estimados, pero, además, facilita la medición del avance en el desarrollo de estas, lo cual puede resultar útil a la hora de detectar posibles obstáculos y buscar estrategias para superarlos.

Luego se propone la siguiente batería de indicadores cuyo cumplimiento está ligado a los objetivos del plan de acción. Estos indicadores se construyeron en torno al universo ordenado y a las dos rutas de intervención del Plan Actualizado de Recuperación de Baldíos-PARB, cuya formulación se consigna en este plan y constituyen los principales criterios para evaluar el éxito de este.

Para el seguimiento del literal A de la orden 17 se diseñaron solo indicadores de resultado, pero la el literal B, se proponen, además, unos indicadores de gestión, los cuales resultan relevantes para medir el avance en las rutas dispuesta por el PARB y la incidencia desde el punto de vista territorial de estos procedimientos. En relación con el literal D, se propone como mecanismo de seguimiento la formulación de informes ejecutivos acompañados con sus respectivos conceptos técnicos.

7.1. INDICADORES DEL LITERAL A DE LA ORDEN 17

7.1.1. Indicadores de resultado

I. Prescripciones de grandes extensiones de tierras en términos absolutos⁵⁰

Indicador: Número de sentencias de declaración de pertenencia expedidas entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que involucren predios presuntamente baldíos, identificados como grandes extensiones de tierras en términos absolutos	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que representen grandes extensiones de tierras en términos absolutos.
Unidad de medida: Número de sentencias de pertenencia.	Justificación: Resulta necesario determinar, a partir de los datos, cuáles son las zonas del país que registran concentración de prescripciones de grandes extensiones en términos absolutos, pues ello sería indicativo de zonas con alta concentración de presuntos baldíos.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

II. Prescripciones de grandes extensiones de tierras en términos relativos⁵¹

Indicador: Número de sentencias de declaración de pertenencia expedidas entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que involucren predios presuntamente baldíos identificados como grandes extensiones de tierras en términos relativos	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023	Numerador: Número de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que representan grandes extensiones de tierras en términos relativos.

⁵⁰ La sentencia SU 288 de 2022, citando a un estudio de la Universidad Nacional y Dejusticia, referenció de forma enunciativa como enorme extensión de tierras el área igual o superior 200 hectáreas, por lo que, no teniendo una definición legal de lo que debe entenderse como “*enorme extensión de tierra*”, se acogerá lo señalado en la SU 288 de 2022. Ahora bien, existen por los menos 27 municipios distribuidos en 8 departamentos en los la UAF en términos relativos es superior a 200 hectáreas, en rangos que van desde las 220 hasta las 2.269 hectáreas, por lo que para estas zonas de se deberá establecer un criterio diferencial.

⁵¹ Se deberá examinar los parámetros de UAF en términos de la Resolución 041 de 1996, en un primer ejercicio general, pero para el trámite administrativo concreto de cada caso, se deberá tomar aquella que haya estado vigente para el momento de la declaración de pertenencia. Ahora bien, como no existe definición legal sobre lo que debe entenderse como “*exceso amplio de la UAF*”, para efectos del PARB de estimará que esto refiere a predios que tengan 2 UAF en adelante.

Unidad de medida: Número de sentencias de pertenencia.	Justificación: Resulta necesario determinar, a partir de los datos, cuáles son las zonas del país que registran concentración de prescripciones de grandes extensiones en términos relativos, pues ello sería indicativo de zonas con alta concentración de presuntos baldíos
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

III. Prescripciones de predios no mayores a la Unidad Agrícola Familiar - UAF

Indicador: Número de sentencias de declaración de pertenencia expedidas entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que involucren predios presuntamente baldíos que no excedan la UAF definida para cada municipio o región	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023	Numerador: Número de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se haya proferido una sentencia de pertenencia entre el 7 de julio de 1991 y el 13 de marzo de 2023, que no excedan la UAF definida para cada municipio o región.
Unidad de medida: Número de sentencias de pertenencia.	Justificación: Este indicador puede dar cuenta de las regiones del país donde se concentró la prescripción de pequeñas entidades rurales, por lo cual requieren intervención por medio de la ruta de reconocimiento de sentencias.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

7.2. INDICADORES DEL LITERAL B DE LA ORDEN 17

7.2.1. Indicadores de resultado

I. Actos administrativos definitivos expedidos⁵²

⁵² Se deberá entender por actos administrativos definitivos, aquellas resoluciones por medio de las cuales se deciden en primera instancia los procesos agrarios de clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente y el procedimiento de reconocimiento de sentencias. Allí se incluyen, los actos administrativos que deciden no iniciar la actuación administrativa, los que toman la decisión definitiva tras haber adelantado todo el procedimiento, aquellos actos que resuelven recursos y que replantean la decisión de iniciar, es decir, que tras el estudio del recurso, deciden que no es necesario adelantar el proceso administrativo, convirtiéndose esta en la última actuación.

Indicador: Número de actos administrativos definitivos expedidos sobre predios identificados como presuntos baldíos, sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias o del Procedimiento Único, bajo el asunto agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde el punto de vista de la propiedad.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias; c. Número de actos administrativos definitivos del Procedimiento Único.	Justificación: Para el éxito del plan de acción, resulta necesario determinar, periódicamente, el número de procesos administrativos finalizados, y la ruta por la cual se tramitaron.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo procedimiento o asunto agrario (reconocimiento de sentencias, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde punto de vista de la propiedad) y departamento y municipio de ubicación de los predios.	

II. Hectáreas intervenidas por la ruta de reconocimiento de sentencias

Indicador: Número de hectáreas de predios identificados como presuntos baldíos sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022, sobre los que se haya expedido acto administrativo definitivo de reconocimiento de sentencias.	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023, que no excedan la UAF.	Numerador: Número de hectáreas intervenidas mediante el procedimiento de reconocimiento de sentencias.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias; c. Número de hectáreas intervenidas	Justificación: Es importante conocer con las decisiones definitivas que reconocen sentencias de pertenencia, cuántas hectáreas, han sido formalizadas.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

III. Hectáreas recuperadas

Indicador: Número de hectáreas de predios identificados como presuntos baldíos sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022, sobre las que se haya expedido acto administrativo definitivo recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
--

Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de hectáreas recuperadas jurídicamente mediante el Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
Unidad de medida: Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias; c. Número de hectáreas recuperadas jurídicamente.	Justificación: Es relevante conocer con las decisiones definitivas que declaran la recuperación por indebida ocupación, cuántas hectáreas, que potencialmente puedan ingresar al Fondo de Tierras, se han impactado.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

IV. Definición de naturaleza jurídica

Indicador: Número de predios identificados como presuntos baldíos sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022, sobre los que se haya determinado naturaleza jurídica	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de actos administrativos definitivos del Procedimiento Único bajo el asunto agrario de clarificación desde el punto de vista de la propiedad.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos definitivos del Procedimiento Único bajo el asunto agrario de clarificación de la propiedad.	Justificación: Resulta importante medir el número de predios que, a pesar de haber sido ingresados a la base de datos como presuntamente baldíos, se determinó por la ANT que realmente son predios privados.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo de decisión (naturaleza jurídica baldía o privada) y departamento y municipio de ubicación de los predios.	

V. Actos administrativos definitivos expedidos sobre predios que excedan ampliamente la UAF, en términos absolutos⁵³ y relativos⁵⁴

⁵³ La sentencia SU 288 de 2022, citando a un estudio de la Universidad Nacional y Dejusticia, referenció de forma enunciativa como enorme extensión de tierras el área igual o superior 200 hectáreas, por lo que, no teniendo una definición legal de lo que debe entenderse como “*enorme extensión de tierra*”, se acogerá lo señalado en la SU 288 de 2022. Ahora bien, existen por los menos 27 municipios distribuidos en 8 departamentos en los la UAF en términos relativos es superior a 200 hectáreas, en rangos que van desde las 220 hasta las 2.269 hectáreas, por lo que para estas zonas de se deberá establecer un criterio diferencial.

⁵⁴ Se deberá examinar los parámetros de UAF en términos de la Resolución 041 de 1996, en un primer ejercicio general, pero para el trámite administrativo concreto de cada caso, se deberá tomar aquella que haya estado vigente para el

Indicador: Número de actos administrativos definitivos expedidos sobre predios identificados como presuntos baldíos que excedan ampliamente la UAF en términos absolutos y relativos, sobre los cuales se proferió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022.	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023, que representan grandes extensiones de tierras en términos absolutos y relativos.	Numerador: Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias o del Procedimiento Único bajo el asunto agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde el punto de vista de la propiedad proferidos sobre predios que excedan ampliamente la UAF, en términos absolutos y relativos.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos definitivos de reconocimiento de sentencias; c. Número de actos administrativos definitivos del Procedimiento Único.	Justificación: En tanto se ha requerido por parte de la Corte Constitucional concentrar los esfuerzos institucionales sobre predios que excedan ampliamente la UAF, pues con ello se estaría atacando el fenómeno de la concentración de tierras baldíos, resulta entonces, sustancial, medir el avance del PARB frente a estas áreas de terreno.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo de asunto agrario (recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde punto de vista de la propiedad), por tipo de extensión (en términos absolutos y relativos), y departamento y municipio de ubicación de los predios.	

7.2.2. Indicadores de gestión

I. Informes Técnico-Jurídicos realizados⁵⁵

Indicador: Número Informes Técnicos Jurídicos - ITJ expedidos sobre predios identificados como presuntos baldíos, sobre los cuales se proferió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022.	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de Informes Técnico-Jurídicos proferidos – ITJ proferidos.

momento de la declaración de pertenencia. Ahora bien, como no existe definición legal sobre lo que debe entenderse como “exceso amplio de la UAF”, para efectos del PARB de estimará que esto refiere a predios que tengan 2 UAF en adelante.

⁵⁵ Son aquellos documentos que consignan los aspectos enunciados en el título 19 de la parte 14 del D 1071 y pueden ser realizados mediante métodos indirectos, directos o combinados. Cuando se trate de ITJ para inicio del procedimiento de reconocimiento de sentencias, no deberán diligenciarse todas las variables señaladas en la normativa citada, sino aquellas variables necesarias para este tipo de trámites, que serán indicadas en el procedimiento. Se incluyen en el indicador cuando están expedidos y vinculados al expediente. Que, de acuerdo con el manual operativo, los ITJ

Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de Informes Técnico-Jurídicos proferidos - ITJ	Justificación: Con este indicador se espera conocer el número de predios en los que se adelantan acciones en fase preliminar, para dirigirse a alguna ruta del PARB.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por departamento y municipio de ubicación de los predios.	

II. Valoración de beneficiarios de declaratorias de pertenencia⁵⁶.

Indicador: Número de valoraciones de las condiciones subjetivas para ser beneficiario de adjudicación, de prescribientes de predios identificados como presuntos baldíos que no exceden la UAF, sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022.	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023 y no excedan la UAF.	Numerador: Número de prescribientes que fueron objeto de valoración de las condiciones subjetivas para identificar su condición de sujetos de reforma agraria o acceso a tierras, al momento de la declaratoria de pertenencia, de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, el Decreto Único Reglamentario 1071 de 2015 y el Decreto Ley 902 de 2017.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Documentos que acreditan la valoración de condiciones subjetivas.	Justificación: Es transcendental conocer cuántos prescribientes han sido valorados y cuantos han cumplido o no las condiciones subjetivas para la adjudicación.
Fuente de medida: Número de documentos de acreditación de la valoración de condiciones subjetivas expedidos.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo de decisión (cumple o no cumple condiciones subjetivas) y departamento y municipio de ubicación de los predios.	

III. Actos administrativos de inicio expedidos⁵⁷

Indicador: Número de actos administrativos de inicio expedidos sobre de predios identificados como presuntos baldíos, sobre los cuales se profirió una declaración de pertenencia entre la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022.

⁵⁶ Las condiciones subjetivas a valorar, serán las contenidas en la normatividad vigente para la fecha de la expedición de la sentencia de pertenencia.

⁵⁷ Los Actos Administrativos de inicio son las Resoluciones iniciales expedidas cuando, como resultado de las diligencias previas, se establece que existen las causales para dar inicio al procedimiento de reconocimiento de sentencias o a algunos de los procesos agrarios especiales en el marco del Procedimiento Único. En este indicador se incluyen las resoluciones de inicio y, aquellos actos que resuelven recursos y que replantean la decisión de no iniciar, es decir, tras el estudio del recurso, deciden que es necesario dar apertura al proceso administrativo.

Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de actos administrativos de inicio del procedimiento de reconocimiento de sentencias o del Procedimiento Único.
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos de inicio de reconocimiento de sentencias; c. Número de actos administrativos de inicio del Procedimiento Único.	Justificación: Se requiere conocer el número de predios sobre los cuales se ha iniciado alguna de las rutas del PARB y su ubicación, para medir la gestión de las UGT y dependencias responsables de la ejecución del plan.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo procedimiento o asunto agrario (reconocimiento de sentencias, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde punto de vista de la propiedad) y departamento y municipio de ubicación de los predios.	

IV. Actos administrativos registrados en el folio de matrícula

Indicador: Número de actos administrativos definitivos registrados, sobre predios identificados como presuntos baldíos, sobre los que se declaró pertenencia entre la entrada en vigor de la Ley 160 de 1994 y la notificación de la SU 288 de 2022.	
Denominador: Universos de predios rurales que no contaban con antecedentes registrales, sobre los que se hay proferido una sentencia de pertenencia entre el 5 de agosto de 1994 y el 13 de marzo de 2023.	Numerador: Número de actos administrativos inscritos en el registro inmobiliario
Unidad de medida: a. Número de sentencias de pertenencia; b. Número de actos administrativos de inicio de reconocimiento de sentencias inscritos; c. Número de actos administrativos de inicio del Procedimiento Único inscritos.	Justificación: Para que la finalización del procedimiento respectivo tenga su debida publicidad y sea oponible, se requiere rastrear su registro en instrumentos públicos.
Fuente de medida: Base de datos del literal A de la orden 17 y Base General de Procesos Agrarios.	Frecuencia de medición: Semestral
Indicador Desagregado: Desagregar por tipo procedimiento o asunto agrario (reconocimiento de sentencias, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o clarificación desde punto de vista de la propiedad) y departamento y municipio de ubicación de los predios.	