

Bogotá D.C., 24 de julio de 2023

Señor

GERARDO VEGA MEDINA

Director Agencia Nacional de Tierras

gerardo.vega@ant.gov.co; atencionalciudadano@ant.gov.co

ASUNTO: Lineamientos para la identificación, priorización y compra de predios para la Reforma Rural Integral e intervención en los núcleos territoriales de intervención prioritaria.

Respetado Director,

La Ley 489 de 1998, artículo 59, literal 7 determinó que, corresponde a los Ministerios, entre otras, orientar, coordinar y controlar, en la forma contemplada por las respectivas leyes y estructuras orgánicas, las superintendencias, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta que a cada uno de ellos estén adscritas o vinculadas.

El artículo 4 de la ley 160 de 1994, modificado por la ley 2294 de 2023, dispone que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural lidera el subsistema de adquisición, adjudicación de tierras y de procesos agrarios para la reforma agraria. En ese mismo sentido advierte el artículo 12 de la ley 160 que son funciones del Incora, hoy ANT, coordinar, con arreglo a las directrices que señale el Ministerio de Agricultura, las actividades que deben cumplir los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Con base en lo anterior, el Viceministerio de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en ejercicio de las funciones establecidas dentro del Decreto 1985 de 2013, artículo 3, y especialmente en lo dispuesto en los numerales 4 y 12, referidos a la formulación, coordinación, adopción y seguimiento de la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales, así como velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan, identificó la pertinencia de adoptar una serie de lineamientos técnicos y jurídicos que faciliten la lectura integral e interpretación del sistema normativo agrario aplicable hacia la adecuada ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida.

COMPRA DIRECTA DE PREDIOS PARA LA REFORMA RURAL INTEGRAL

La Ley 2294 de 2023 estableció mecanismos para facilitar y dinamizar el proceso de compra de tierras, facultad de adquisición directa de predios, servidumbres y mejoras rurales para cumplir los fines de utilidad pública e interés sociales de la reforma agraria consignada en el artículo 31 de la ley 160 de 1994. Además, reguló de forma especial el procedimiento de compra por oferta voluntaria.

El artículo 12 de la ley 160 de 1994, en su numeral 9 , dispone que son funciones del Incora, hoy ANT, realizar directamente programas de adquisición de tierras mediante negociación directa con los propietarios, para redistribuirlas en favor de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, los minifundistas, comunidades indígenas, a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional, a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas, mujeres campesinas que adicionalmente sean jefes de hogar o estén solas por causa de violencia, abandono o viudez, y para reubicar ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o de interés ecológico.

Tal facultad se desarrolla en el artículo 31 de la misma ley que dispone:

ARTÍCULO 31. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Ley 1151 de 2007> El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder<1>, podrá adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público, con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

a) Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean, o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente;

b) dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes;

c) Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

d) Para beneficiar a mujeres rurales y campesinas de conformidad con el diagnóstico y. priorización que realice el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación Con el Ministerio de Igualdad y Equidad. El Programa de adjudicación para mujeres rurales aquí dispuesto deberá ser objeto de

evaluación permanente para determinar la asignación de recursos necesarios para su ejecución, de modo que se mantenga hasta corregir la inequitativa distribución de derechos de propiedad que obra en perjuicio de las mujeres.

La Agencia Nacional de Tierras -ANT- deberá administrar y reportar la información de los programas de acceso a tierras en el Observatorio de Tierras Rurales, con categorías específicas en titulaciones individuales a hombres rurales, titulaciones individuales a mujeres rurales y titulaciones conjuntas; ello para todos los procesos de acceso a tierras y de forma progresiva para titulaciones realizadas anteriormente. (Adicionado por el artículo 341 de la Ley 2294 de 2023)

PARÁGRAFO. Cuando se trate de la negociación directa de predios para los fines previstos en este artículo, así como de su eventual expropiación, el Incoder<1> se sujetará al procedimiento establecido en esta ley.

Programas especiales derivados del literal c) art. 31, de la Ley 160 de 1994

El Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural No. 1071 de 2015, entre otros, recogió toda la normatividad aplicable a los programas especiales de dotación de tierras.

La norma, a partir del artículo 2.14.6.3.1 establece criterios generales para la selección de predio, determinación de su aptitud agropecuaria y dispone de forma precisa que **no serán prioritarios**:

1. Los que por sus características especiales posean un alto grado de desarrollo, según los criterios y reglamentación especial que para tal efecto determine el Consejo Directivo.
2. Los que no se hallen en municipios caracterizados por la concentración de la propiedad, según los estudios que efectúe el Instituto.
3. Aquellos cuya adquisición no represente una solución social, según lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 160 de 1994.
4. Aquellos que constituyan el derecho de exclusión ejercido y reconocido a los respectivos propietarios en cualquier tiempo.

Lo anterior condensa la necesidad de ligar la compra de predios como facultad legal de la autoridad agraria administrativa al cumplimiento de los objetivos de la ley, tratándose en particular, en consonancia con el Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencial Mundial de la Vida, de revertir los índices de concentración de

la propiedad agraria y de avanzar en adecuado uso de la tierra productiva para la producción de alimentos.

Programas especiales de dotación de tierras

A la fecha se cuenta con los siguientes programas especiales que establece mecanismos de selección de beneficiarios:

Programa especial de adquisición y adjudicación de tierras en favor de las personas reincorporadas a la vida civil: Artículos 2.14.16.1 al 2.14.16.3 del Decreto 1071 de 2015.

Se desarrolla el programa dirigido a los hombres y mujeres sujetos de reforma agraria, de escasos recursos y mayores de 16 años que no posean tierras, que se hubieren desmovilizado de manera colectiva o individual, en la medida que lo permita su situación jurídica y se hallen en situación de reincorporación definitiva a la vida civil, así como al grupo familiar conformado por el desmovilizado (a), el (la) cónyuge, o el (la) compañero (a) permanente y los hijos.

Posteriormente, el Decreto 756 de 2018 adicionó el parágrafo del artículo 2.14.16.1, precisando que para efectos de lo dispuesto en ese título **y demás programas especiales de dotación de tierras que establezca el Gobierno Nacional, la Agencia Nacional de Tierras podrá proceder a la adjudicación directa a asociaciones o a organizaciones cooperativas.**

Programa especial de dotación de tierras: Artículos 2.14.18.1 al 2.14.18.5. del Decreto 1071 de 2015.

Mediante el Decreto 1277 de 2013, compilado en el DUR 1071 de 2015 se estableció el programa especial de dotación de tierras a favor de:

- 1. Personas vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo” en el departamento del Huila, que no sean propietarias de tierras y sean sujetos de reforma agraria.*
- 2. Personas que se encuentren autorizadas por el Incoder en predios rurales en procesos de extinción del dominio que hayan sido entregados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, al Instituto en depósito provisional en calidad de bienes incautados, y que tengan que ser entregados a sus propietarios por no haberse extinguido el dominio sobre los mismos.*
- 3. Personas cuya reubicación sea necesaria desde el punto de vista técnico definidos por el Incoder o la autoridad competente, que hayan sido adjudicatarias o que no sean ocupantes de hecho, de predios del Fondo*

Nacional Agrario que se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupados por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

4. Adjudicatarios de tierras de buena fe del extinto Incora o del Incoder, que deban devolver el predio adjudicado como consecuencia de un fallo judicial diferente a los derivados de la Ley 1448 de 2011.

5. Beneficiarios de fallos judiciales debidamente ejecutoriados que ordenan al Incoder su reubicación.

6. Propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico y que deban ser reubicados.

7. Adjudicatarios de predios del Fondo Nacional Agrario a quienes el Incora no pudo o el Incoder no ha podido entregarles materialmente el predio adjudicado, a pesar de los esfuerzos hechos por el Instituto.

Este programa establece unos requisitos específicos para los beneficiarios dentro del art. 2.14.18.2., mientras que el siguiente artículo establece la obligación al Consejo Directivo del Incoder (hoy ANT), de determinar los criterios y el procedimiento de selección de los beneficiarios de los programas especiales de adquisición y dotación de tierras.

Es clave el párrafo del art. 2.14.18.3 en cuanto aclara que las personas beneficiarias del programa especial de adquisición y dotación de tierras señalados en ese título podrán acceder al Subsidio Integral para Proyectos Productivos del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), en los casos excepcionalmente establecidos por el Consejo Directivo, lo que deberá armonizarse con las actuaciones y programas que actualmente están previstos en el régimen agrario.

1.1.1. Programa especial de dotación de tierras para sujetos de acceso a tierra a título gratuito afectados por situaciones de desastre o calamidad pública declaradas: Artículos 2.14.6.8.1 al 2.14.6.8.8 del Decreto 1071 de 2015.

Mediante decreto 387 de 2023 se adicionó el capítulo 8 al título 6 de la parte 14 del libro 2 del DUR 1071 de 2015 y se creó un programa especial de dotación de tierras para sujetos de acceso a tierra a título gratuito afectados por situaciones de desastre o calamidad pública declaradas; posibilitando la adjudicación de predios rurales fiscales patrimoniales adquiridos por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y el establecimiento de proyectos productivos de que trata el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017, con el fin de atender situaciones de desastre o calamidad pública debidamente declaradas, en los términos establecidos en la Ley 1523 de 2012.

Este programa acota los beneficiarios a el cumplimiento de los requisitos de los sujetos de acceso a tierra a título gratuito conforme los requisitos contemplados en el art. 4 del Decreto Ley 902 de 2017. También incluye a las asociaciones u organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria, afectadas por situaciones de desastre o calamidad pública declaradas; e igualmente a las comunidades étnicas afectadas por situaciones de desastre o calamidad pública declaradas, en cuyo caso se atenderán sus normas especiales.

Asimismo, el programa establece que los aspirantes deberán ser inscritos en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), conforme a las reglas establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 y en los manuales operativos expedidos por la ANT.

Debe destacarse el art. 2.14.6.8.6, el cual establece que los beneficiarios de este tipo de adjudicaciones tendrán derecho a recibir el apoyo de la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), para un proyecto productivo viable técnica, ambiental y financieramente, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Decreto Ley 902 de 2017. En lo correspondiente a dicho proyecto productivo, se establece la obligación a la ADR de expedir la reglamentación correspondiente.

Finalmente, sobre este programa es importante resaltar que estará coordinado y gestionado por un comité conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), y la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), como lo establece el art. 2.14.6.8.8.

Aspectos técnicos para tener en cuenta dentro de las actividades de adquisición y adjudicación de tierras para la reforma agraria

Es facultad del gobierno nacional regular los programas de adquisición y adjudicación de tierras permitiendo establecer programas orientados al cumplimiento de los motivos de utilidad pública e interés sociales de la reforma agraria. El artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 estableció como medidas para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras voluntarias el saneamiento a su favor, la habilitación para adquirir bienes del FRISCO y del fondo de reparación de Víctimas y de entidades de derecho público. El artículo 62 de la ley precisa el procedimiento de compra por oferta voluntaria. Lo anterior sin perjuicio del procedimiento dispuesto en el artículo 32 y subsiguientes de la ley 160 de 1994.

La ley 160 de 1994, en su artículo 32, establece la **facultad que tiene la autoridad administrativa para practicar las diligencias que sean necesarias para identificar y valorar los predios rurales para desarrollar los programas especiales de dotación de tierras** y, conforme el avalúo comercial, se procederá a formular oferta de compra al propietario que será inscrita en el registro inmobiliario.

El propietario tendrá 10 días para aceptar, rechazar u objetar la oferta de compra. De fracasar el acuerdo para la adquisición directa, el director de la Agencia Nacional de Tierras ordenará adelantar la expropiación del predio y de los demás derechos reales constituidos sobre él, conforme al procedimiento previsto en el Capítulo VII.

Por su parte la Ley 2294 de 2023, artículo 62, reguló el procedimiento de compra por oferta voluntaria estableciendo una fase preliminar de recepción de la solicitud, verificación de la información y viabilidad técnica, solicitud de presentación de oferta y avalúo comercial del bien. Una etapa inicial donde, aceptada la oferta por parte de la ANT, el propietario tendrá 10 día para aceptar o rechazar la intención de compra, se resolverán objeciones contra el avalúo y de ser aceptada se procederá a la entregada anticipada, de lo contrario se entenderá terminado el procedimiento. Finalmente dispone la norma una fase de cierre en donde se aplica el saneamiento del que trata el numeral primero del artículo 61, se otorga la escritura pública y se hace el pago del precio.

Este esfuerzo requiere avanzar en una oferta territorial que permita la intervención asertiva, articulada y efectiva del Estado, las comunidades campesinas y el gremio en las transformaciones de la actividad productiva, el uso eficiente del suelo en la producción de alimentos, la redistribución de la tierra y el ordenamiento alrededor del agua y hacia la adaptación al cambio climático.

El numeral 5 del referido artículo dispuso la identificación, priorización y compra de predios rurales para la Reforma Rural Integral en el camino de definir núcleos territoriales para la intervención prioritaria por parte del Ministerio para la aplicación por parte de la ANT de la compra de tierras por oferta voluntaria.

Una vez el MADR define los núcleos territoriales , **la ANT debe ejecutar su actuación misional de adquisición directa de predios**, conforme las previsiones legales y reglamentarias citadas, de forma prioritaria en los núcleos territoriales. De conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 62 de la Ley 2294, la ANT, en las zonas priorizadas por el MADR, se solicitará la elaboración de avalúos de referencia por metodologías de valoración masiva o por zonas homogéneas geoeconómicas, de acuerdo con la regulación técnica establecida por el IGAC.

Por otro lado, la ANT tiene la primera opción de compra en relación con los predios rurales que las entidades financieras adquieran a título de dación en pago por la liquidación de créditos hipotecarios, o mediante sentencia judicial, deberán ofrecerlos, lo que encuentra sustento en el artículo 32 de la ley 160 de 1994 y se reglamenta en el artículo 2.14.6.7.1 del DUR 1071 de 2015 y la Ley 160 de 1994. La misma opción privilegiada la tiene en virtud d lo dispuesto en el párrafo primero

del artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 en relación con los bienes del Fondo de Reparación de Víctimas, los del FRISCO y de las entidades de derecho público.

La Compra Directa de predios encuentra una relación normativa con los distintos programas especiales establecidos en régimen agrario. En ese sentido el análisis de viabilidad técnica y jurídica que se desarrolla en la primera etapa del procedimiento debe tener en cuenta las condiciones establecidas en los casos dispuesto por la ley y los programas especiales de los que trata el artículo 31 de la ley 160 de 1994.

La facultad de adquirir tierras para la reforma agraria se asienta en la necesidad de que bienes de propiedad privada que comportan grandes extensiones de tierras cuyo uso no resulta eficiente o adecuado, sin perjuicio de lo que se dispone para las adquisiciones de tierras para comunidades étnicas o regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes, se pongan en disposición de la Nación para ser adjudicados con el objeto de reformar la estructura social y agraria, dotar campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y fomentar la adecuada explotación y utilización social de las aguas y de las tierras.

Toda vez que los bienes objeto de adquisición por parte de la ANT son bienes que deben acreditar propiedad privada, estos no pueden someterse a las disposiciones legales sobre el régimen de baldíos. Lo anterior, implica una diferenciación de los requisitos objetivos que se deben cumplir para la actuación administrativa en la selección, administración y adjudicación.

La interpretación de las normas agrarias debe considerar la reserva legal que tienen las normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de las tierras baldíos, así como la destinación específica que otorga la ley a los bienes que ingresan al fondo de tierras.

A partir de lo anterior, se han identificado de manera especial 5 aspectos que se tienen en cuenta dentro del análisis de viabilidad de los predios que se espera adquirir y que deben considerar un análisis más preciso:

- 1) Análisis de Restitución de Tierras. El procedimiento establece que los predios que registren **solicitud en cualquiera de sus etapas serán descartados** para compra, exceptuando solamente aquellos que tengan acto de no inicio. Al respecto se debe precisar que este criterio aplicado de forma general no atiende a la esencia de cada una de las etapas del proceso de restitución. En particular debe referirse la norma de protección de la restitución que de forma expresa en el artículo 101 de la ley 1448 advierte que están excluidas de la prohibición de transferencia de acto entre vivos aquellos actos entre el despojado y el Estado.

- 2) Zonas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2da de 1959. Teniendo en cuenta que mediante esta ley se declararon las Zonas de Reserva Forestal respecto de **los terrenos baldíos** ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40%, las cuales han sido clasificadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, determinando aquellos sectores adecuados para la actividad agropecuaria. De lo anterior se advierte que la declaratoria de ZRF no muta la naturaleza jurídica de los bienes privados que dentro de ella se cobijaron, no obstante, al ser la figura un instrumento de ordenamiento para el desarrollo forestal, cuyas áreas han sido zonificadas por el Ministerio de Ambientes y Desarrollo Sostenible, resulta preciso que los procesos de adquisición adviertan la destinación de los predios a efectos de que los mismos cumplan con las condiciones para las cuales son requeridos. No puede tratarse de forma indistinta la adquisición de bienes para comunidades indígenas, zonas de manejo especial o áreas para la producción agropecuaria.
- 3) Exclusión de áreas de títulos mineros o radio de alrededor de las zonas de explotación de recursos naturales no renovables. Los títulos mineros deben entenderse como un área otorgada por la autoridad minera para la exploración y explotación de minas de propiedad estatal que no transfiere un derecho de propiedad del recurso, sino el derecho a establecer de forma exclusiva y **temporal** dentro de dicha área la actividad minera. El título minero no muta la naturaleza jurídica de los bienes, no altera la vocación o capacidad productiva de las tierras, ni excluye los bienes del comercio.

La ley 160, al referirse a los baldíos nacionales, estableció inicialmente que no serían adjudicables los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 5 kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantes **explotaciones** de recursos naturales no renovables. Esta norma fue modificada por la ley 1728 de 2014 que definió como no adjudicables los **baldíos situados dentro de un radio de dos mil quinientos (2.500) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables**. Al respecto debe advertirse que esta disposición aplica a los bienes baldíos.

Respecto de los procesos de adquisición resulta preciso que la entidad que lo adquiere identifique la destinación que pretende en el proceso a fin de asegurar que los predios reúnan las condiciones objetivas para el cumplimiento de los objetivos en su adjudicación.

- 4) Áreas protegidas. Se entiende como área protegida aquella que ha sido definida geográficamente y designada, regulada y administrada con el fin de alcanzar objetivos específicos de conservación para lo cual pueden existir distintas categorías de manejo. Para tal efecto el Sistema Nacional de áreas Protegidas- SINAP comprende como categorías de áreas protegidas *públicas*¹ de acuerdo con el Decreto 2372 de 2010, las del sistema de Parques Nacionales Naturales, las reservas forestales protectoras, los parques naturales regionales, los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos y las áreas de recreación. La declaratoria de un área protegida no muta la naturaleza jurídica de las tierras sin perjuicio de las restricciones de uso que imponga cada instrumento de manejo ambiental.

El sistema de Parques Nacionales Naturales se desarrolló conforme lo dispuesto por el decreto 622 de 1077, compilado en el DUR 1076 de 2015. Las demás categorías no deben someter su interpretación al régimen de los parques nacionales como tampoco puede darse un trato indistinto a las reservas forestales de ley 2ª y a las reservas forestales protectoras. Las categorías deben zonificarse a fin de garantizar los objetivos de conservación y podrán definirse zonas de preservación, restauración y zonas de uso sostenible. Esta última zonificación permite adelantar actividades productivas y extractivas compatibles con el objetivo de conservación. Se define uso sostenible así: *Comprenden todas las actividades de producción, extracción, construcción, adecuación o mantenimiento de infraestructura, relacionadas con el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, así como las actividades agrícolas, ganaderas, mineras, forestales, industriales y los proyectos de desarrollo y habitacionales no nucleadas con restricciones en la densidad de ocupación y construcción siempre y cuando no alteren los atributos de la biodiversidad previstos para cada categoría.*²

De lo expuesto que no pueda sustraerse de la gestión misional de la Agencia Nacional de Tierras de forma plana y sin análisis que medie la destinación de los predios en las áreas que están cobijadas por alguna categoría des SINAP, con las disposiciones que regulan el uso de las

¹ El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración.

² ARTÍCULO 2.2.2.1.4.2.DUR 1076 de 2015.

diferentes figuras, más cuando ellas se refieren a áreas que son compatibles con el uso sostenible.

- 5) Ronda hídrica, faja paralela y reserva forestal. Respecto de determinar la naturaleza jurídica de los bienes que pueden ser objeto de compra resulta pertinente referir a la faja paralela de la que trata el literal del artículo 83 del Código de Recursos Naturales-CRN que refiere que serán bienes de uso público una faja de **hasta** 30 metros de ancho, desde la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de los ríos. Esta definición de bien de uso público no puede confundirse con la obligación de protección y conservación de los bosques en predios rurales que se impone en el artículo 2.2.1.1.18.2. del DUR 1076 de 2015 que obliga a mantener una cobertura boscosa que se entiende como reserva forestal protectora (no asimilable a la categoría del SINAP) de 100 metros alrededor de los nacimientos de fuentes de agua y no inferior a 30 metros de ancho sobre la línea paralela a las líneas de mareas máximas, a cada lado de los cauces de los ríos, quebradas y arroyos, sean permanentes o no, y alrededor de los lagos o depósitos de agua.

Precítese que además de la obligación referida por el DUR respecto de la faja forestal protectora, el artículo 2.2.1.1.18.4. del mismo decreto dispone que los terrenos baldíos adjudicados mayores a 50 ha deberán mantener una porción del 20% del área en cobertura forestal de lo que se infiere con claridad que las coberturas boscosas se deben entender como integrantes de las unidades productivas. Lo anterior en consonancia con lo dispuesto en el artículo 69 de la ley 160 de 1994 que en su inciso 4 dispone: *Las áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se tendrán como porción aprovechada para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación.*

En este aspecto debe advertirse además que la Ronda Hídrica conforme se define en el artículo 2.2.3.2.3^a.2 del DUR 1076, comprende la faja paralela de hasta 30 metros a la que se refiere el CRN, así como un área de conservación y protección aferente en relación con las cuales la autoridad ambiental debe establecer directrices de manejo ambiental sin que ello mute la naturaleza jurídica de los predios.

La interpretación del régimen agrario y ambiental debe connotar el deber del Estado respecto de la protección de los derechos de los ciudadanos, en el caso particular de los sujetos de especial protección constitucional que están al centro de la reforma

agraria y la reforma rural integral, y el deber de protección de los recursos naturales sin que pueda justificarse interpretaciones restrictivas que socaven o hagan nugatorios los derechos. En cualquier caso es claro que los adjudicatarios de tierras, derechos de suyo o programas de acceso a tierras quedan sometidos al cumplimiento de las obligaciones ambientales y al respeto de las restricciones que imponen las normas sobre protección y conservación de los recursos naturales.

NÚCLEOS TERRITORIALES DE INTERVENCIÓN PRIORITARIA

Esta cartera ministerial adelantó un proceso metodológico a través de métodos indirectos y herramientas de sistemas de información geográfica, priorizando la aplicación de cálculos, categorizaciones y selecciones espaciales, que permitió establecer 4 núcleos territoriales de intervención prioritaria, que fueron puestos en su conocimiento por parte de la dirección de ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el pasado 23 de junio. En esa fecha se le solicitó priorizar las actuaciones misionales con el objeto de avanzar en una oferta territorial que permitan la intervención asertiva, articulada y efectiva del Estado, las comunidades campesinas, propietarios y productores en las transformaciones de la actividad productiva, el uso eficiente del suelo en la producción de alimentos, la redistribución de la tierra y el ordenamiento alrededor del agua y hacia la adaptación al cambio climático.

A través de la implementación de la estrategia de núcleos para la reforma agraria e, se busca fomentar el acceso a la tierra para los campesinos y promover la producción de alimentos en los núcleos priorizados. Esto conlleva beneficios significativos para el desarrollo sostenible del sector agrario, así como la ejecución de pasos concretos que permitan subsanar la deuda histórica con el campo y sus habitantes, mejorando las condiciones de vida de las comunidades rurales en Colombia. Estas contribuciones son fundamentales para la reconstrucción del tejido social y productivo en los territorios, impulsando la construcción de la paz total y la democratización de la vida social en las áreas rurales. El objetivo general de la estrategia es transformar la estructura agraria específicamente en términos de distribución de la propiedad territorial, y la estructura productiva de los municipios que hacen parte de los núcleos territoriales priorizados para la implementación de la reforma agraria. Este objetivo se articula a los siguientes criterios generales de la estrategia.

Transcurrido un mes, y con el objeto de lograr mayores desarrollos en relación con la reforma agraria, el Viceministerio se permite avanzar en la formulación de la

estrategia en el rol de formulador y coordinador de la política pública. En este sentido desde el carácter metodológico se plantean como criterios los siguientes:

- La estrategia está orientada a desencadenar un proceso territorial de transformación productiva y reconstrucción territorial del tejido social y productivo en los núcleos priorizados.
- El ingreso a los núcleos territoriales priorizados es facilitado por la adquisición voluntaria de tierras: el vehículo de entrada es la compra directa y voluntaria, que además se complementa con otros procesos agrarios y el criterio de utilidad pública.
- Los núcleos territoriales priorizan la participación de asociaciones y comunidades organizadas de productores desde el inicio de la estrategia hasta el final de la intervención.
- La coordinación e implementación de la estrategia se lleva a cabo mediante la participación sincronizada de todas las instituciones y agencias relevantes del sector.
- Los núcleos territoriales son integrados de manera transversal al Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, impulsando su reactivación y asegurando su posterior funcionamiento.
- Las acciones derivadas de esta estrategia de núcleos territoriales se complementen con medidas para fortalecer la organización y la participación política de asociaciones campesinas, productores y otras formas asociativas.

La estrategia se divide en tres fases clave que buscan abordar de manera integral la reforma agraria en los núcleos priorizados.

En la primera fase, se busca identificar los cluster de intervención que contengan las unidades prediales para compra de predios e intervención por parte de la ANT a partir de los análisis técnicos de diversas variables. La segunda fase, para lo que corresponde a la ANT, referida al despliegue territorial de la estrategia que comprende la caracterización agrológica predial, implementar los procedimientos de compra de tierras, la ejecución misional de todas las actuaciones de reforma agraria y la definición del programa especial de dotación de tierras. La tercera fase, no necesariamente consecutiva, en lo posible concomitante, la referida a la planeación del ordenamiento social y productivo del núcleo que implica el mapeo de la intervención supra municipal que refieren las bases del Plan Nacional de Desarrollo, la articulación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y la concertación objetivos estratégicos de transformación, se establecen los cimientos necesarios para la implementación exitosa, incluyendo la identificación de fuentes de financiación, se pone en marcha la intervención con acciones concretas, como la adecuación de

tierras, el inicio de la producción de alimentos y la puesta en marcha de acuerdos de comercialización. Cada una de estas fases desempeña un papel fundamental en la transformación de la estructura agraria y en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades rurales, con el objetivo de construir la paz y promover la democratización en el campo.

1. Definición de Núcleos de intervención prioritaria

- 1.1. Focalización (A nivel municipal)
 - 1.1.1. Modelo UPRA
 - 1.1.2. Densidad por área
 - 1.1.3. Densidad por número de predios
 - 1.1.4. Densidad por ofertas recibidas
 - 1.1.5. Densidad de solicitudes de adjudicación formalización
- 1.2. Identificación predial
 - 1.2.1. Identificación de los predios (Registros 1 y 2 Catastro)
 - 1.2.2. Selección de predios mayores a 2UAF
 - 1.2.3. Exclusiones: Pretensiones étnicas, Amenazas, determinantes o restricciones ambientales
 - 1.2.4. Selección Unidades Prediales con potencial
 - 1.2.4.1. Naturaleza jurídica
 - 1.2.4.2. Análisis multitemporal
 - 1.2.4.3. Análisis productividad-vocación
- 1.3. Definición de cluster de intervención
 - 1.3.1. Selección por unidad veredal o agrupación para entrada a territorio
 - 1.3.2. Programación de entrada UGT ANT y Dirección Territorial ADR

2. Despliegue Territorial ANT

- 2.1. Caracterización
 - 2.1.1. Visita de caracterización general por cluster
 - 2.1.2. Visita predios búsqueda activa caracterización agrológica-
 - 2.1.3. Verificación valores de referencia IGAC
- 2.2. Compra de tierras
 - 2.2.1. Inicio proceso de compra predios de oferta voluntaria
 - 2.2.2. Inicio proceso de compra bienes Frisco y FRV conforme mecanismos PND
 - 2.2.3. Inicio de ruta de compra de tierra capítulo VI ley 160 de 1994
- 2.3. Otras rutas misionales ANT
 - 2.3.1. Formalización de propiedad privada
 - 2.3.2. Adjudicación de Baldíos
 - 2.3.3. Procesos Agrarios
- 2.4. Definición de programa específico de dotación de tierras
 - 2.4.1. Convocatoria para selección de beneficiarios

2.4.2. Adjudicación de tierras

3. Planeación del ordenamiento social y productivo del núcleo

- 3.1. Mapeo supra municipal
- 3.2. Coordinación sectorial- SNRA
- 3.3. Concertación objetivos estratégicos de transformación
- 3.4. Activación de instancias de concertación XV ley 160/94

DIRECCIÓN, COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Con el objeto de adelantar las funciones que corresponden al Viceministerio se establecerá un comité de trabajo que permita coordinación y seguimiento de la reforma agraria que será convocado por el despacho periódicamente el segundo lunes de cada mes y se establecerá un mecanismos de reporte de avances.

Agradeciendo su atención y manifestando la disposición de este despacho en el marco de las funciones legales que le corresponden.

Cordialmente,

MARTHA VIVIANA CARVAJALINO VILLEGAS
Viceministra de Desarrollo Rural

Con copia: Dirección de Acceso a Tierras
Dirección de Seguridad Jurídica
Unidad de Gestión Territorial Noroccidente-Montería
Unidad de Gestión Territorial Bolívar
Unidad de Gestión Territorial Santander
Unidad de Gestión Territorial Cesar
Unidad de Gestión Territorial Sucre
Unidad de Gestión Territorial Guajira
Unidad de Gestión Territorial Antioquia