



UPRA



Evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño,  
implementación, administración y funcionamiento del

# Observatorio de Tierras Rurales

(Resolución 383 de 2019)

**Diseño de la Evaluación**

Gustavo Francisco Petro Urrego  
**Presidente de la República de Colombia**

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
(MinAgricultura)**

Martha Viviana Carvajalino Villegas  
**Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural**

**Unidad de Planificación de Tierras Rurales  
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios  
(UPRA)**

Claudia Liliana Cortés López - Dora Inés Rey Martínez (e)  
**Directora general**

Juan Carlos López Gómez  
**Secretario general**

Dora Inés Rey Martínez  
**Directora técnica de Ordenamiento de la Propiedad  
y Mercado de Tierras**

Alexander Rodríguez Romero  
**Director técnico de Uso Eficiente del Suelo Rural  
y Adecuación de Tierras**

Luz Mery Gómez Contreras  
**Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información  
y las Comunicaciones**

Adriana Pérez Orozco  
Emiro José Díaz Leal  
Juan Carlos Avellaneda Micolta  
Mónica Cortés Pulido  
Sandra Milena Ruano Reyes  
**Asesores**

Dora Inés Rey Martínez  
**Editora**

Oscar Romero Guevara  
Wilfredo Arévalo Mendoza  
**Líderes temáticos**

Wilfredo Arévalo Mendoza  
Ana María Díaz Toro  
Óscar Forero Esquivel  
Carlos Gustavo Infante  
Nidia Esther Núñez Nuvar  
Patricia Ortiz Bohórquez  
Oscar Romero Guevara  
**Autores**

Johana Trujillo Moya  
**Coordinación equipo publicaciones**

Óscar Enrique Alfonso  
**Corrección de estilo**

Sonia Montaña Bermúdez  
Constanza Rodríguez Ramírez  
**Diseño y diagramación**

**Fotografías  
Banco de imágenes UPRA**

Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su re-producción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Arévalo, W., Díaz, A., Forero, Ó., Infante, C., Núñez, N., Ortiz, P. y Romero, O. (2025 [realizado en 2022]). *Evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales (Resolución 383 de 2019). Parte 1: Diseño de la evaluación.* Bogotá: UPRA. [www.upra.gov.co](http://www.upra.gov.co)

ISBN: 978-628-7697-54-6

# Resumen

Se presenta el diseño de la Evaluación de los lineamientos para el diseño, la implementación, la administración y el funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales (OTR), a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) adoptada mediante la Resolución 383 de 2019, con una conceptualización de los aspectos básicos de los mismos, la elaboración de la cadena de valor, la identificación de los cuellos de botella, la definición del alcance y la conformación del equipo de trabajo; puntos contemplados en el *Diseño de la evaluación de la política pública*, propuestos por el Departamento Nacional de Planeación.

La elaboración de este diseño se coordinó por parte de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras (DOPMT) de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), con profesionales de la Oficina TIC, y se validó y retroalimentó con profesionales del OTR de la ANT y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura).

En ese sentido, el presente documento es la primera versión del diseño de evaluación de los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR adoptado mediante la Resolución 383/2019, contemplado como producto en el Plan de acción de la DOPMT de la UPRA.

*Palabras clave:* Evaluación, Política pública, Observatorio de Tierras Rurales, Agencia Nacional de Tierras, Cadena de valor, Cuellos de botella, Metodología de evaluación, Evaluación de operaciones.

# Tabla de contenido

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| Resumen                               | 3  |
| Índice de tablas                      | 7  |
| Lista de siglas y abreviaturas        | 7  |
| Introducción                          | 9  |
| Antecedentes                          | 10 |
| Justificación                         | 11 |
| <br>                                  |    |
| 1. Aspectos básicos del programa      | 12 |
| 1.1 Definición                        | 13 |
| 1.2 Objetivos                         | 13 |
| 1.2.1 Objetivo general                | 13 |
| 1.2.2 Objetivos específicos           | 13 |
| 1.3 Alcance del OTR                   | 14 |
| 1.4 Principios y características      | 15 |
| 1.4.1 Transparencia                   | 15 |
| 1.4.2 Eficiencia                      | 15 |
| 1.4.3 Geográfico                      | 15 |
| 1.4.4 Incremental                     | 16 |
| 1.4.5 Coordinación                    | 16 |
| 1.4.6 Interoperabilidad               | 16 |
| 1.4.7 Continuidad del negocio         | 17 |
| 1.4.8 Calidad                         | 17 |
| 1.4.9 Usabilidad                      | 17 |
| 1.4.10 Mantenimiento y sostenibilidad | 17 |
| 1.5 Actores                           | 17 |

|                                                                   |               |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|
| <b>1.6 Funcionalidades</b>                                        | <b>18</b>     |
| 1.6.1 Captura                                                     | 18            |
| 1.6.2 Organización                                                | 18            |
| 1.6.3 Administración                                              | 19            |
| 1.6.4 Procesamiento                                               | 19            |
| 1.6.5 Disposición                                                 | 19            |
| 1.6.6 Consulta                                                    | 19            |
| 1.6.7 Descarga                                                    | 19            |
| 1.6.8 Intercambio                                                 | 19            |
| 1.6.9 Análisis y uso                                              | 19            |
| <b>1.7 Información</b>                                            | <b>20</b>     |
| <b>1.8 Políticas de gestión de las tecnologías de información</b> | <b>20</b>     |
| <b>1.9 Uso y apropiación</b>                                      | <b>20</b>     |
| <b>1.10 Gestión del OTR</b>                                       | <b>21</b>     |
| <b>1.11 Marco jurídico</b>                                        | <b>21</b>     |
| 1.11.1 Fundamentos constitucionales                               | 21            |
| 1.11.2 Fundamentos legales                                        | 22            |
| 1.11.3 Actos administrativos                                      | 24            |
| 1.11.4 Otros documentos                                           | 25            |
| <b>1.12 Contexto institucional y aspectos organizativos</b>       | <b>25</b>     |
| 1.12.1 Cifras de ejecución del OTR                                | 25            |
| 1.12.2 Actores                                                    | 26            |
| 1.12.3 Entidades vinculadas                                       | 27            |
| <b>1.13 Documentos relevantes para el diagnostico</b>             | <b>28</b>     |
| <br><b>2. Cadena de valor</b>                                     | <br><b>29</b> |
| <b>2.1 Insumos</b>                                                | <b>29</b>     |
| 2.1.1 Recursos jurídicos                                          | 29            |
| 2.1.2 Recursos institucionales                                    | 31            |
| 2.1.3 Talento humano                                              | 31            |
| 2.1.4 Recursos financieros                                        | 32            |
| 2.1.5 Recursos técnicos y tecnológicos                            | 32            |
| 2.1.6 Información fundamental                                     | 32            |

|                                            |           |
|--------------------------------------------|-----------|
| 2.2 Procesos                               | 33        |
| 2.3 Productos                              | 34        |
| 2.4 Resultados                             | 34        |
| <b>3. Cuellos de botella</b>               | <b>36</b> |
| 3.1 Insumos                                | 36        |
| 3.2 Procesos                               | 37        |
| 3.3 Productos                              | 38        |
| 3.4 Resultados                             | 38        |
| <b>4. Alcance de la evaluación</b>         | <b>40</b> |
| 4.1 Tipo de evaluación propuesta           | 41        |
| 4.2 Objetivos de la evaluación             | 41        |
| 4.2.1 Objetivo general                     | 41        |
| 4.2.2 Objetivos específicos                | 41        |
| 4.3 Componentes                            | 41        |
| 4.3.1 Componente 1: Evaluación de procesos | 41        |
| 4.3.2 Componente 2: Recomendaciones        | 49        |
| 4.4 Productos                              | 49        |
| 4.5 Cronograma                             | 50        |
| 4.6 Equipo de trabajo                      | 50        |
| <b>5. Conclusiones y recomendaciones</b>   | <b>51</b> |
| <b>Referencias</b>                         | <b>52</b> |

# Índice de tablas

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabla 1. Recursos asignados y ejecutados por la DGOSP de la ANT en el 2019 | 26 |
| Tabla 2. Recursos asignados y ejecutados por la DGOSP de la ANT en el 2020 | 26 |
| Tabla 3. Cronograma                                                        | 50 |

## Lista de siglas y abreviaturas

|        |                                                                           |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|
| ANT    | Agencia Nacional de Tierras                                               |
| Art,   | Artículo                                                                  |
| CN     | Constitución Nacional                                                     |
| D      | Decreto                                                                   |
| DGOSP  | Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad de la ANT    |
| DL     | Decreto Ley                                                               |
| DNP    | Departamento Nacional de Planeación                                       |
| DOPMT  | Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras de la UPRA |
| GESTUA | Gestión del territorio para usos agropecuarios                            |
| ICDE   | Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales                            |

|                |                                                                                        |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| ICDE           | Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales                                         |
| L              | Ley                                                                                    |
| LCI            | Lineamientos formulados por la UPRA                                                    |
| MinAgricultura | Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural                                           |
| MinTIC         | Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones                           |
| OSPR           | Ordenamiento Social de la Propiedad Rural                                              |
| OTR            | Observatorio de Tierras Rurales                                                        |
| POSPR          | Planes de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural                       |
| QCA            | Análisis cualitativo comparativo                                                       |
| Res            | Resolución                                                                             |
| SEPP           | Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas                                         |
| SIT            | Sistema de Información de Tierras de la ANT                                            |
| SNR            | Superintendencia de Notariado y Registro                                               |
| SNUIRA         | Sistema Nacional Unificado de Información Rural y Agropecuaria                         |
| SPO            | Subdirección de Planeación Operativa de la ANT                                         |
| SSIT           | Subdirección de Sistemas de Información de Tierras de la ANT                           |
| S&E            | Seguimiento y evaluación                                                               |
| UPRA           | Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios |

# Introducción

En el marco legal del Decreto 4145/2011, se le asigna a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), funciones relacionadas con la realización de seguimiento y evaluación de políticas públicas, como se observa en la definición del objeto de la entidad:

Artículo 3. Objeto: [...] orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el *seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias* (cursiva fuera de texto original).

Así mismo, el numeral 7.o del artículo 13 del Decreto en mención dispone que la DOPMT, deberá: “Evaluar el impacto de las políticas nacionales relacionadas con el objeto de la Unidad, en especial las de ordenamiento de la propiedad del suelo rural y el mercado de tierras, y presentar las recomendaciones sobre ajuste de las políticas respectivas” (cursiva fuera de texto original).

A partir de un consenso interinstitucional entre la UPRA y la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se concertó realizar la evaluación de la política adoptada mediante la Resolución 383/2019, la cual contiene los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del Observatorio de Tierras Rurales (OTR) a cargo de la ANT. Dichos lineamientos fueron realizados por un equipo interinstitucional liderado por la UPRA y validado por profesionales del MinAgricultura y la ANT.

La evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR a cargo de la ANT contribuye a fortalecer la Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios (GESTUA), dado que sus resultados generarán recomendaciones para la retroalimentación, mejoramiento en la ejecución de la política, así como insumos para la formulación de lineamientos por parte de la UPRA.

# Antecedentes

En una primera etapa, el equipo de seguimiento y evaluación de política pública de la DOPMT revisó, en detalle, los lineamientos de política y el Plan de acción adoptados mediante la Resolución 383/2019. Posteriormente, se propuso al equipo interno de trabajo, conformado por profesionales de la Oficina TIC y de la DOPMT, la metodología de evaluación; la cual se alinea con lo establecido por el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, coordinado por el DNP, y corresponde cuyo eje articulador con la cadena de valor, que reconoce que una política pública debe generar valor agregado a través de la articulación de diferentes fases o eslabones: Insumos-Procesos-Productos-Resultados inmediatos-Resultados finales (impacto), que deben ser claramente formulados como base para diseñar la evaluación.

El plan de trabajo propuesto contempló las actividades que permitieron diseñar el Instrumento de evaluación y determinar su alcance: i) Elaboración de la cadena de valor, ii) identificación de cuellos de botella, iii) definición del alcance de la evaluación (componentes, preguntas orientadoras), iv) perfil del recurso humano requerido, v) presupuesto y vi) cronograma.

Entre mayo y diciembre de 2021, los profesionales de los equipos internos de la UPRA llevaron a cabo el diseño y definieron el alcance de la evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño, la implementación, la administración y el funcionamiento del OTR a cargo de la ANT. Desde que se inició el diseño de evaluación, se concibió la necesidad de vincular al equipo de OTR y sus superiores directos; por lo cual, se realizó una reunión con el director y el equipo de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad (DGOSP) de la ANT; ya que, según el D 2363/2015, la DGOSP tiene como función “Diseñar, implementar y administrar el Observatorio de Tierras Rurales como instrumento que facilite la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario de tierras, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el MinAgricultura”, así mismo, a través de la Subdirección de Sistemas Información de Tierras (SSIT), tiene la competencia de incorporar a los sistemas de información que administre la Agencia la información que genere el Observatorio Tierras Rurales. Por ende, se configuran como actores esenciales y directos en la política a evaluar.

# Justificación

Entre los elementos que definen la necesidad de realizar esta evaluación, se pueden destacar:

El ejercicio de selección de la política a evaluar se realizó a través de un consenso interinstitucional entre la UPRA y la ANT, lo que llevó a elegir la Resolución 383/2019<sup>1</sup> como política objeto de evaluación, la cual encuentra relevancia en el contexto político e institucional de la actualidad.

En la UPRA, la DOPMT, con fundamento en el objetivo estratégico de “mejorar el seguimiento y la evaluación de la política pública de planificación y gestión del territorio para usos agropecuarios”, [...] se prevé producir documentos de seguimiento y evaluación correspondientes a los resultados de programas sectoriales, instrumentos, lineamientos o planes, nacionales o territoriales, desarrollados por la entidad (UPRA, 2022).

La normatividad vigente del sector de Agricultura y Desarrollo Rural, que regula las competencias del MinAgricultura y de la UPRA, le confiere la facultad de evaluar políticas públicas relacionadas con dicho sector: desarrollo rural, agropecuario, ordenamiento de la propiedad del suelo rural y mercado de tierras.<sup>2</sup>

La Resolución 383/2019, en el párrafo del artículo 3, establece que: “Los lineamientos que por esta resolución se adoptan podrán ser actualizados por la UPRA, conjuntamente con la ANT y la aprobación de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (DOSPR) del MinAgricultura de acuerdo con los resultados del seguimiento y evaluación de su aplicación, sin necesidad de modificar la presente resolución”.

---

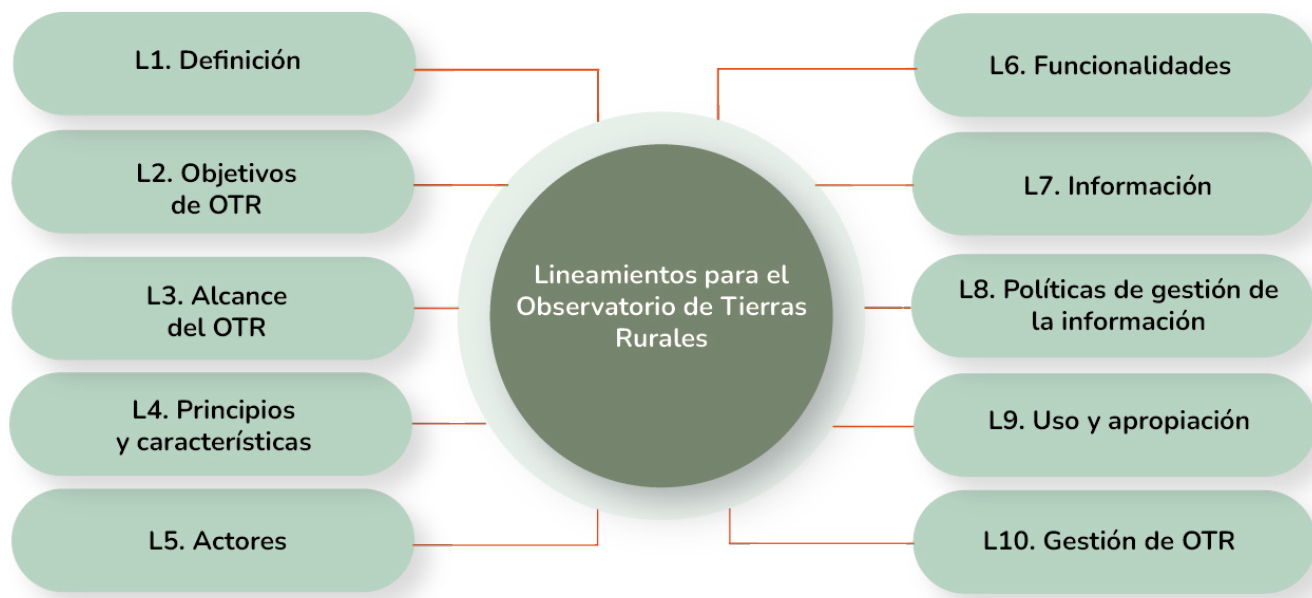
1 Esta resolución contiene los lineamientos para el diseño, la implementación, la administración y el funcionamiento del OTR a cargo de la ANT.

2 D 1985/2013, arts. 3, 6 y 13; y D 4145/2011, art. 13-7.

# 1. Aspectos básicos del programa

Existen varios documentos que permiten definir los aspectos básicos de la política a evaluar; entre ellos, los lineamientos adoptados por la Resolución 383/2019 para el Observatorio de Tierras Rurales.

**Figura 1.** Lineamientos del OTR



Fuente: MinAgricultura (2019).

## 1.1 Definición del OTR

El OTR es un instrumento del sector agropecuario y de desarrollo rural, articulado a la ICDE que facilita la información para comprender las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos en los fenómenos de concentración, fraccionamiento antieconómico e informalidad en la propiedad o tenencia de predios rurales, y que permite al MinAgricultura diseñar, implementar, y hacer seguimiento y evaluación de las políticas públicas de tierras rurales, mediante la gestión y el análisis de información, y la producción de conocimiento, usando las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el marco de las competencias institucionales de la ANT.<sup>3</sup>

## 1.2 Objetivos del OTR

### 1.2.1 Objetivo general

Facilitar información que permita comprender las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos, con el fin de soportar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de tierras rurales mediante la gestión y análisis de información, y la producción de conocimiento; usando las tecnologías de la información y las comunicaciones, en el marco de las competencias institucionales de la ANT.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- Contribuir con la administración y gestión de las tierras rurales.
- Producir y gestionar conocimiento operable para que la institucionalidad pública (nacional y local) la sociedad civil y el sector privado puedan reaccionar de manera oportuna y adecuada ante los desafíos en materia de tierras rurales y desarrollo rural.
- Facilitar al MinAgricultura y a sus entidades adscritas y vinculadas, en el marco de sus competencias la orientación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, en materia de tierras y desarrollo rural.
- Identificar tensiones y obstáculos en las etapas de diseño e implementación de las políticas públicas en materia de tierras rurales y elaborar recomendaciones de política sustentadas en evidencias.
- Contribuir a la implementación y el mantenimiento del ordenamiento social de la propiedad rural a través de la identificación y el seguimiento de los principales factores que inciden en él.

---

3 Lineamiento 1. Definición. Adoptado mediante Res 383/2019.

- Suministrar de manera periódica información estratégica, actualizada y de calidad, soportada en los sistemas de información que administre la ANT, para la toma de decisiones en el marco de los planes, programas y proyectos de la entidad. o Analizar la información proveniente de los procesos misionales de la ANT relacionados con predios públicos y privados, proporcionando insumos necesarios para la formulación, implementación y evaluación de la política pública en materia de desarrollo rural, gestión, administración y acceso a la tierra rural en Colombia.
- Interoperar con la ICDE y aportar a la consolidación de la IDE-Agro, disponiendo información y conocimiento útil al sector.
- Interoperar con los sistemas de información de las entidades territoriales y los esquemas asociativos, disponiendo información y conocimiento útil para la planificación.
- Implementar acciones que le permitan a los diferentes usuarios interactuar de manera amigable con el OTR.
- Identificar y proponer acciones de mejoramiento e innovación a los procesos misionales del MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas.
- Implementar estrategias de innovación acordes con los desarrollos tecnológicos y las dinámicas del mercado inmobiliario, que permitan al OTR ser una herramienta robusta frente a las tendencias y a los requerimientos de sus usuarios.

## 1.3 Alcance del OTR

El alcance del OTR,<sup>4</sup> puede resumirse en:

- Generación, integración y disposición para su consulta en línea, de información alfanumérica, estadística, geográfica y documental relacionada con las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos en los fenómenos de: concentración, fraccionamiento e informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales.
- Contribución a la consolidación, depuración y normalización de los datos históricos y a la generación de nueva información.
- Ejecución de acciones para la interoperabilidad con sistemas de información institucionales y sectoriales, en el marco de la IDE-Agro y, en particular, con el SIPRA; cumpliendo los principios de transparencia, gratuidad y demás políticas y estándares establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC).
- Empleo de instrumentos y avances técnicos, cartográficos y normativos desarrollados por el MinAgricultura y la UPRA tales como los mapas de frontera agrícola, tipologías de

---

4 Lineamiento 3 – Alcance del observatorio de tierras rurales. Adoptado mediante Res 383/2019.

condicionamiento legales para el mercado de tierras, zonificación de precios comerciales de la tierra escala 1:100.000, leyenda de usos agropecuarios, etcétera.

## 1.4 Principios y características para el OTR

Para el diseño, implementación administración y funcionamiento del OTR, la ANT debe considerar, entre otros, los principios y características que a continuación se relacionan:<sup>5</sup>

### 1.4.1 Transparencia

De conformidad con la L 1712/2014, art. 3, o aquella que le modifique, adicione o sustituya, el OTR deberá garantizar el principio de transparencia, conforme al cual toda la información se presume pública y en consecuencia se tiene el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios y procedimientos que para el efecto establezca la ley, excluyendo solo aquello que esté sujeto a las excepciones constitucionales y legales y bajo el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley. Los requerimientos de información entre entidades estatales en cumplimiento de la función administrativa o en ejercicio de una facultad legal, no constituyen solicitud de un servicio y, por ende, no generan costo alguno para la entidad solicitante en cumplimiento del D 235/2010, art. 1, o aquel que le modifique, adicione o sustituya.

### 1.4.2 Eficiencia

El OTR deberá facilitar los procesos de gestión de información y definir estrategias de interoperabilidad que permitan disponer servicios para el acceso a información, haciendo uso eficiente de los recursos públicos.

### 1.4.3 Geográfico

El OTR deberá contar con un componente geográfico orientado a la captura, geoprocusamiento, representación y disposición en la web, de información a diferentes escalas para el cumplimiento de los objetivos, conforme a lo establecido en el DL 2363/2015.

---

5 Lineamiento 4 – Principios y características. Adoptado mediante Res 383/2019.

#### 1.4.4 Incremental

El OTR deberá estar en capacidad de efectuar ajustes y actualizaciones de su información y funcionalidades, las cuales deberán corresponder a la evolución misma de los procesos misionales del MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas.

#### 1.4.5 Coordinación

El OTR deberá basarse en un principio de coordinación en virtud de la L 489/1998m, art, 6 o aquel que le modifique, adicione o sustituya; es decir que prestará su colaboración a las entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y promoverá el flujo de información entre proveedores, productores y usuarios de información.

#### 1.4.6 Interoperabilidad

El OTR deberá implementar los estándares necesarios que garanticen su integración con los diferentes sistemas de información de la ANT, independientemente de su plataforma tecnológica.



### 1.4.7 Continuidad del negocio

Tanto el Observatorio como los sistemas de información de la ANT que lo alimentan, deberán contar con acuerdos de servicio y una plataforma tecnológica robusta acorde con el volumen y características de la información, garantizando la respectiva continuidad del servicio, con un eficiente soporte técnico. Igualmente, el OTR deberá contar con la arquitectura necesaria para soportar la concurrencia y demanda de servicios de los diferentes usuarios, con el fin de dar cumplimiento a los protocolos y lenguajes eficientes de intercambio de información e interoperabilidad entre los diferentes sistemas de información. Para esto se recomienda aplicar los estándares establecidos por la Dirección de Estándares y Arquitectura de TI del MinTIC de la República de Colombia y, en especial, la “Guía para la preparación de las TIC para la continuidad del negocio”.

### 1.4.8 Calidad

El Observatorio deberá contar con procesos y procedimientos que garanticen una óptima revisión y depuración de la información que provenga de fuentes primarias y secundarias.

### 1.4.9 Usabilidad

Desde su diseño, el OTR deberá ser concebido para que la interacción entre la aplicación y los diferentes usuarios sea fluida, intuitiva y no requiera instrucciones complejas para su manejo.

### 1.4.10 Mantenimiento y sostenibilidad

El MinAgricultura y la ANT deberán disponer de los recursos y procedimientos necesarios que garanticen el adecuado mantenimiento y sostenibilidad del Observatorio en el tiempo.

## 1.5 Actores

La ANT deberá desarrollar un plan de relacionamiento con los actores que tienen interacción con el OTR, basado en criterios de interés e incidencia sobre su implementación, operación y sostenibilidad.<sup>6</sup> Se deben contemplar como mínimo las siguientes etapas:

---

6 Lineamiento 5 – Actores. Adoptado mediante Res 383/2019.

- Identificación de actores
- Valoración de actores
- Visualización del tipo de actores
- Focalización de actores por grupo de trabajo
- Definición de acciones de relacionamiento para actores priorizados
- Identificación de recursos necesarios para acciones de relacionamiento
- Validación, priorización a nivel directivo
- Definición del plan de acción
- Implementación de acciones
- Seguimiento y evaluación de acciones y resultados.

## 1.6 Funcionalidades del OTR

El OTR deberá permitir la captura, organización, administración, procesamiento, disposición, consulta, descarga, intercambio, análisis y uso de la información para la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos en los fenómenos de: concentración, fraccionamiento antieconómico e informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales.<sup>7</sup>

### 1.6.1 Captura

Ocasionalmente, y como parte del desarrollo de investigaciones específicas, el OTR capturará, a través de los instrumentos que éste diseñe, información que le permita profundizar la comprensión y conocimiento de los temas de su interés y competencia.

### 1.6.2 Organización

El OTR deberá adoptar las políticas institucionales relacionadas con la clasificación y categorización de los datos e información que éste reciba y genere con fines de análisis, investigación y producción de conocimiento.

---

7 Lineamiento 6 – Funcionalidades. Adoptado mediante Res 383/2019.

### 1.6.3 Administración

Los datos y la información deberán ser administrados implementando una funcionalidad que permita el registro de usuarios y roles para el cargue, consulta y descarga de los mismos.

### 1.6.4 Procesamiento

Teniendo en cuenta la información generada por el OTR y la producida por el Sistema de Información de la ANT, éste definirá los criterios para procesar y sistematizar información relacionada con los temas de su interés y competencia. La información procesada y sistematizada por el Observatorio deberá ser parte integral del Sistema de Información de la ANT, con el fin de evitar duplicidad en la información producida por la ANT en lo relacionado con los procesos misionales de la entidad.

### 1.6.5 Disposición

Deberá permitir la disposición y despliegue de los datos y la información, para su consulta, descarga, intercambio, análisis y uso.

### 1.6.6 Consulta

El OTR deberá contar con una funcionalidad que permita a sus usuarios acceder a la información de manera oportuna, conforme a las políticas de seguridad de la información. Asimismo, el Observatorio deberá disponer de diferentes tipos de consultas, básicas o avanzadas, con el fin de responder los requerimientos y necesidades de los usuarios.

### 1.6.7 Descarga

El OTR deberá considerar habilitar un servicio de descarga, así como la opción de diferentes formatos conforme a los requerimientos y necesidades de los usuarios.

### 1.6.8 Intercambio

El OTR deberá disponer servicios y canales que faciliten el flujo de datos e información, garantizando su interoperabilidad con el sistema de información de la ANT.

### 1.6.9 Análisis y uso

El OTR deberá permitir al usuario realizar y consultar análisis espaciales y estadísticos, que integren diferentes fuentes y formatos de los datos y la información.

## 1.7 Información del OTR

El desarrollo del componente de información del OTR se debe orientar principalmente a las siguientes acciones:<sup>8</sup>

a. Identificación de la información fundamental:

- Información de formación física, jurídica, fiscal y económica de los predios rurales del país de las diferentes fuentes oficiales
- Información proveniente de los procesos, programas y proyectos misionales de la ANT, i) Formalización y regularización de los derechos de propiedad, ii). Procedimientos administrativos agrarios, iii) Titulación de baldíos y, iv) programas de acceso a tierras.

b. Desarrollo de procesos de gestión de información. La gestión de información busca orientar las acciones necesarias que permitan definir, organizar, armonizar e integrar las actividades de adquisición, producción, acceso y uso de información, cumpliendo con condiciones de oportunidad, disponibilidad, confidencialidad, integridad e interoperabilidad sobre los datos y servicios, de acuerdo a las necesidades de la ANT y los requerimientos de los usuarios. En este sentido, se debe considerar los siguientes procesos: adquisición, generación, almacenamiento, publicación y entrega, y uso

c. Cumplimiento de requisitos mínimos para el componente de información, el OTR debe contar con una base de datos unificada, limpieza depuración y normalización de los datos históricos e integración y generación de nueva información.

## 1.8 Políticas de gestión de las tecnologías de información

El OTR deberá considerar en sus diferentes fases los lineamientos asociados a las políticas y estándares establecidos por el Ministerios de las Tecnologías de la información y las comunicaciones, en temas como arquitectura TI, seguridad de la información, derechos de autor, política de protección de datos personales y política de uso.<sup>9</sup>

## 1.9 Uso y apropiación del OTR

La ANT deberá implementar estrategias de uso y apropiación orientadas a efectuar un manejo adecuado de los aplicativos desarrollados en el marco del OTR, lo cual potencializará su sostenibilidad y mejora continua, estableciendo como mínimo las siguientes acciones:<sup>10</sup>

---

8 Lineamiento 7 – Información. Adoptado mediante Res 383/2019.

9 Lineamiento 8 – Políticas de gestión de las tecnologías de información. Adoptado mediante Res 383/2019.

10 Lineamiento 9 – Uso y apropiación. Adoptado mediante Res 383/2019.

- Línea base
- Generación de conocimiento
- Evaluación de políticas, planes o programas
- Uso y apropiación.

## 1.10 Gestión del OTR

Durante la planeación de las diferentes etapas del OTR se deberá implementar un modelo de gestión de proyectos de tecnología que responda de manera eficiente a los requerimientos relacionados con la definición de mecanismos de seguimiento y evaluación, implementar la instancia general estratégica, la mesa intersectorial de seguimiento, la instancia consultiva, se deben proyectar los indicadores necesarios para el proyecto (gestión, producto, efecto, impacto) y, el mantenimiento y sostenibilidad.<sup>11</sup>

## 1.11 Marco jurídico del OTR

La normatividad constitucional, legal y reglamentaria aplicable al OTR corresponde a la que se relaciona a continuación.

### 1.11.1 Fundamentos constitucionales

- **Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

---

11 Lineamiento 10 – Gestión del Observatorio de Tierras Rurales. Adoptado mediante Res 383/2019.

- **Artículo 64.** Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.
- **Artículo 65.** La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.
- **Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.

### 1.11.2 Fundamentos legales

**Ley 160/1994.** *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.*

- Capítulo IV. Del subsidio, el crédito y los beneficiarios (articulado derogado por el DL 902/2017, art. 82). Capítulo 2. Subsidio integral de acceso a tierra; Capítulo 3. Crédito especial de tierras.
- Capítulo V. Negociación voluntaria de tierras entre campesinos y propietarios (articulado derogado por DL 902/2017, art. 82)
- Capítulo VI. Adquisición de tierras por el Incora\*
- Capítulo VII. De la expropiación: causales y procedimiento
- Capítulo X. Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos
- Capítulo XI. Extinción del dominio sobre tierras incultas
- Capítulo XII. Baldíos nacionales.

**Decreto Ley 4145/2011.** *Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 3. Objeto. La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Artículo 5. Funciones. Para el cumplimiento de su objeto, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, ejercerá las siguientes funciones generales:

4. Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para el efecto.

5. Planificar los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales. [...]

6. Proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales y orientar su regulación con el fin de generar acceso eficiente y equitativo a las tierras. [...]

9. Publicar y divulgar la información técnica que genere, en especial la relacionada con el ordenamiento del uso del suelo rural, adecuación de tierras y mercado de tierras rurales.

**Ley 1712/2014** [modificada por la Ley 2195/2022]. *Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.* El objeto de esta ley se articula con el lineamiento 4 del anexo técnico de la Resolución 383/2019 “Principios y características”. Presunción legal: “Toda la información en poder de los sujetos obligados definidos en esta ley se presume pública”. Las disposiciones de esta ley serán aplicables a las siguientes personas en calidad de sujetos obligados:

- a) Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las ramas del poder público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada, por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital.



**Decreto 1071/2015.** Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

**Decreto 2363/2015.** Por el cual se crea la ANT, y se fijan su objeto y estructura.

Artículo 4. Son funciones de la ANT, las siguientes:

Implementar el OTR para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el MinAgricultura.

Artículo 16. Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad. Son funciones de la Dirección de Gestión del Ordenamiento Social de la Propiedad, las siguientes:

12. Diseñar, implementar y administrar el OTR como instrumento que facilite la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario de tierras, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el MinAgricultura.

Artículo 18. Subdirección de Sistemas Información de Tierras. Son funciones de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras, las siguientes:

Incorporar a los sistemas de información que administre la ANT la información que genere el OTR.

**Ley 1753 de 2015.** Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: “Todos por un nuevo país”.

**Ley 1955 de 2019.** Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

**Ley 1978 de 2019.** Por la cual se moderniza el sector de las Tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), articulado con el lineamiento 8. “Políticas de Gestión de las Tecnologías de Información”.

**Decreto-Ley 902 de 2017.** Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

**Decreto 1330 de 2020.** Por el cual se adiciona el título 22 a la parte 14 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

### 1.11.3 Actos administrativos

**Resolución 740 de 2015** de Colciencias. Por la cual se adopta el Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación, Programación y evaluación de proyectos.

**Resolución 128 de 2017** [modificada parcialmente por la resolución 339 de 2022] de MinAgricultura. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.

**Resolución 383 de 2019** de MinAgricultura. *Por medio de la cual se adopta los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR a cargo de la ANT y se dictan otras disposiciones.*

**Resolución 23251 de 2020** de la ANT. *Por la cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento del medio de divulgación académico del OTR.*

**Resolución 1519 de 2020** del MinTIC. *Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la L 1712/2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos.*

**Resolución 2160 de 2020** del MinTIC. *Por la cual se expide la Guía de lineamientos de los servicios ciudadanos digitales y la Guía para vinculación y uso de estos.*

Artículo 2. Ámbito de aplicación. Serán sujetos obligados a la aplicación del presente título, todos los organismos y entidades que conforman las ramas del Poder Público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, los órganos autónomos e independientes del Estado, y los particulares, cuando cumplan funciones administrativas o públicas.

**Resolución 265 de 2021** de MinAgricultura. *Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.*

#### 1.11.4 Otros documentos

Documento CONPES 3859/2016. Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

Plan Estratégico Sectorial 2019-2022. “Campo con progreso: Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural”.

## 1.12 Contexto institucional y aspectos organizativos del OTR

### 1.12.1 Cifras de ejecución del OTR

La información relevante de la gestión y resultados del OTR en los 2 años de implementación que lleva hasta el momento, se presenta en resumen en la tabla 1:

**Tabla 1.** Recursos asignados y ejecutados por la DGOSP de la ANT en el 2019

| Producto                            | Apropiación      | Comprometido diciembre 2020 | Obligado diciembre 2020 | Reserva            | No ejecutado     |
|-------------------------------------|------------------|-----------------------------|-------------------------|--------------------|------------------|
| Documentos de lineamientos técnicos | \$ 516.086.965   | \$ 97.538.005               | \$96.828.929,02         | \$ 0,00            | \$709.075,98     |
| Documentos de planeación            | \$ 78.877.988    | \$ 78.877.988               | \$78.845.459,05         | \$ 0,00            | \$ 32.528,95     |
| Servicio de información OTR         | \$11.807.404.004 | \$10.707.926.920,65         | \$8.896.437.694,06      | \$1.158.424.390,25 | \$653.064.836,34 |
| Total general                       | \$12.402.368.957 | \$10.884.342.913,65         | \$ 9.072.112.082        | \$1.158.424.390,25 | \$653.806.441,27 |

Fuente: ANT, DGOSPR (2020).

**Tabla 2.** Recursos asignados y ejecutados por la DGOSP de la ANT en el 2020

| Producto                            | Recursos vigentes | Comprometido diciembre 2020 | Obligado diciembre 2020 | Pagado diciembre 2020 |
|-------------------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Documentos de lineamientos técnicos | \$4.254.982.963   | \$ 4.142.975.363            | \$ 4.142.975.363        | \$ 4.135.048.508      |
| Documentos de planeación            | \$ 3.529.786.128  | \$ 3.145.020.256            | \$ 3.145.020.256        | \$ 3.145.020.256      |
| Servicio de información OTR         | \$391.149.339     | \$ 389.720.082              | \$ 389.720.082          | \$ 389.720.082        |
| Total general                       | \$8.175.918.430   | \$ 7.677.715.701            | \$ 7.677.715.701        | \$ 7.669.788.846      |

Fuente: ANT, DGOSPR (2020).

Se cuenta como logro de la DGOSP de la ANT para la vigencia 2020, lo siguiente:

- Se generaron 4 documentos investigativos, información de tierras sistematizadas, documentos de análisis en materia de tierras y socializaciones de para el uso de la página web del OTR.
- Se registró el ingreso de 1.655 de usuarios al Sistema de Información de Tierras (SIT).

Esta información no solo es útil para preparar la evaluación, también para ejecutarla; además, contribuye a realizar el seguimiento o monitoreo (en cuanto aporta elementos para mejorar la gestión de la ANT) e información para la línea base de indicadores de la UPRA.

### 1.12.2 Actores

El lineamiento 5, adoptado mediante la Res 383/2019, estipula que la ANT deberá desarrollar un plan de relacionamiento con los actores que tienen interacción con el OTR, basado en criterios de interés e incidencia sobre su implementación, operación y sostenibilidad. Este plan deberá contemplar al menos las etapas que se relacionan a continuación:

**Identificación de actores:** Implica un proceso participativo con los involucrados en el desarrollo y operación del observatorio. En esta etapa se busca que se genere un listado del total de personas, entidades u organizaciones que pueden afectar o potencializar el logro de los objetivos planteados.

En la identificación se deben asociar a los roles y/o perfiles definidos en el levantamiento de requerimientos funcionales del Observatorio.

Entre los actores se pueden identificar:

**- Usuarios:**

- Institucionales: Directivos de entidades y líderes de programas y proyectos
- Autoridades entes territoriales
- Comunidad: productores, gremios e inversionistas
- Academia: docentes e investigadores

**- Administradores del observatorio y líderes temáticos**

**- Fuentes y proveedores de información**

**- Integrantes de la mesa intersectorial.**

### 1.12.3 Entidades vinculadas

Las entidades vinculadas con el OTR son: MinAgricultura, ANT y UPRA.

El MinAgricultura tiene como función principal la formulación de las políticas, planes y programas agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, y, en este contexto, establece la política integral de tierras.

La ANT, de acuerdo con lo establecido en el D 2363/2015, art. 3: como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MinAgricultura. De igual forma, en el artículo 4 dentro de las funciones de esta entidad se establece que la ANT debe “Implementar el OTR para facilitar comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA y adoptados por el MinAgricultura”.

La UPRA, de acuerdo con lo establecido en el D 4145/2011, tiene por objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello planificará, producirá lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el OSP, UES, AT y MT, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias. Además, el D 2363/2015 señala que la UPRA tiene como función determinar los estudios, lineamientos y criterios técnicos para diseñar, implementar y administrar el OTR como instrumento que facilite la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario de tierras, los cuales deben ser adoptados por el MinAgricultura.

## 1.13 Documentos relevantes para el diagnóstico del OTR

*Arquitectura empresarial del OTR:* Tiene como objetivo construir e ilustrar el modelo inicial de la Arquitectura Empresarial para el OTR, basado en el Marco de Referencia de Arquitectura Empresarial del MinTIC de Colombia, con el fin de implementar la Política de Gobierno Digital en la entidad.

*Guía para la implementación de la gestión del conocimiento y la innovación en el marco del modelo integrado de planeación y gestión:* Tiene como objetivo brindar a las entidades públicas nacionales y territoriales lineamientos técnicos y pedagógicos para el cumplimiento de la política de gestión del conocimiento y la innovación; buscando fortalecer la generación de conocimiento y la innovación y la adecuada aplicación del modelo integrado de planeación y gestión, de este modo, generar valor público.

*Manual de gobierno digital: Implementación de la Política de Gobierno Digital:* Gobierno Digital es la política pública liderada por el MinTIC, que tiene como objetivo promover el uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones para consolidar un Estado y ciudadanos competitivos, proactivos, e innovadores, que generen valor público en un entorno de confianza digital.

*Marco de referencia geoespacial de la ICDE:* La Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales se ha establecido como la estrategia de gobierno diseñada para integrar y disponer información geográfica que promueva la generación de valor en el territorio. Asimismo, promover la coordinación intersectorial para la construcción e implementación colectiva de políticas, estándares y recursos tecnológicos que faciliten la producción, acceso y uso de los datos y servicios geoespaciales, y facilita la producción y el acceso al marco normativo para el aprovechamiento de la información geográfica que el país necesita

*Política general de gestión de datos de información de la ANT:* Establece una política general que guía el modelo de arquitectura de datos de información la cual debe aplicarse en todas y cada una de las áreas que hacen parte de la ANT, que contribuya a mejorar continuamente la eficiencia, eficacia, control y seguridad en sus procesos estratégicos, misionales y de apoyo, acorde con la legislación vigente y concordante con la misión y visión de la Entidad.

## 2. Cadena de valor

Para efecto de evaluar la política adoptada mediante la Resolución 383/2019 del MinAgricultura que contiene *los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR*, a continuación, se presenta cada uno de los componentes de su cadena de valor.

### 2.1 Insumos

Se enuncian los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor por el OTR. Este componente incluye los recursos humanos, técnicos, tecnológicos y financieros que se consideran necesarios para adelantar las actividades. También se tiene en cuenta el marco jurídico como recurso importante para su ejecución.

#### 2.1.1 Recursos jurídicos

##### 2.1.1.1 Fundamentos constitucionales

- **Constitución Política:** arts. 58, 64, 65 y 209.

### 2.1.1.2 Fundamentos legales

- Ley 160/1994. *Creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino*
- Decreto Ley 4145/2011. *Creación de la UPRA*
- Ley 1712 de 2014. *Ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional y se dictan otras disposiciones*
- Decreto 1071/2015. *Decreto único reglamentario del sector administrativo agropecuario, pesquero y de desarrollo rural*
- Ley 1753/2015, art. 104: *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*
- Ley 1955/2019. *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*
- Ley 1978/2019. *Modernización del sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC)*
- Decreto Ley 902/2017. *Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final.*
- Decreto 1330/2020. *Por el cual se adiciona el título 22 a la parte 14 del libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras.*

### 2.1.1.3 Actos administrativos

- Resolución 740/2015 de Colciencias. *Por la cual se adopta el Manual metodológico general para la identificación, preparación, programación y evaluación de proyectos.*
- Resolución 128/2017 de MinAgricultura. *Por medio de la cual se adoptan las Bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.*
- Resolución 383/2019 de MinAgricultura. *Por medio de la cual se adoptan los Lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR a cargo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.*
- Resolución 2351/2020 de la ANT. *Por la cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento del medio de divulgación académico del OTR.*
- Resolución 265/2021 de MinAgricultura. *Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.*

#### 2.1.1.4 Otros documentos

- CONPES 3859/2016. *Política para la Adopción e Implementación de un Catastro Multipropósito Rural-Urbano*.
- Plan Estratégico Sectorial 2019-2022 “Campo con Progreso: Transformación Productiva, Competitividad y Desarrollo Rural”

#### 2.1.2 Recursos institucionales

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MinAgricultura)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

#### 2.1.3 Talento humano

- Directivas de la ANT
- Consejo directivo de la ANT
- Dirección general
- Dirección de gestión del OSP
  - Subdirección de Sistema de Información de Tierras
    - Equipo técnico del OTR:
      - Líder del OTR
      - Desarrollador Web
      - Científico de datos
      - Control y seguimiento
      - Investigador
      - Ingeniero agrónomo
      - Especialista en SIG<sup>12</sup>
- Peritos externos.

12 Estructura funcional del OTR detallada en el Documento de Arquitectura Empresarial (ANT, 2021).

### 2.1.4 Recursos financieros

- Presupuesto asignado para el OTR

### 2.1.5 Recursos técnicos y tecnológicos

- Todos con los que opera el OTR dentro de la ANT

### 2.1.6 Información fundamental

- Información física, técnica, jurídica, fiscal y económica de los predios rurales del país, inscrita registrada en las bases de datos de las siguientes fuentes: catastro, registro, uso reglamentado del suelo (POT / PBOT / EOT), CHIP, FUT, DANE, uso actual, transacciones, avalúos, registro de los hechos generadores y cargas impositivas a la propiedad inmueble.
- Información proveniente de los procesos misionales de la ANT:
  - Formalización y regularización de los derechos de propiedad
  - Procedimientos administrativos especiales agrarios
  - Titulación de baldíos
  - Programas de acceso a tierras
  - Información centralizada respecto al mercado inmobiliario
- Adopción de los instrumentos y avances técnicos, cartográficos y normativos desarrollados por el MinAgricultura y la UPRA:
  - Mapas de frontera agrícola
  - Tipologías de condicionamiento legales para el mercado de tierras, zonificación de precios comerciales de la tierra escala 1:100.000.
  - Leyenda de usos agropecuarios.
- Adopción de los principios de transparencia, gratuidad y demás políticas y estándares establecidos por el MinTIC.
- Plan de acción del OTR:
  - Identificación de las necesidades de información
  - Información para la toma de decisiones
  - Información de procesos
  - Información para grupos de interés.

## 2.2 Procesos

### 1. Definición de fuentes únicas de la información

Es la actividad más importante y sensible de la cadena de valor.<sup>13</sup> Esta no puede tener errores o ambigüedades, dado que se selecciona la fuente más idónea para extraer esta información y asegurar que la fuente es la propietaria, gobierna la integridad y veracidad de la información.

### 2. Recolección de la información

a. *Captura*: Ocasionalmente, y como parte del desarrollo de investigaciones específicas, el Observatorio de Tierras capturará, a través de los instrumentos que éste diseñe, información que le permita profundizar la comprensión y conocimiento de los temas de su interés y competencia.

b. *Organización*: El OTR deberá adoptar las políticas institucionales relacionadas con la clasificación y categorización de los datos e información que éste reciba y genere con fines de análisis, investigación y producción de conocimiento.

c. *Validación primaria de datos*.

d. *Administración*: Perfilamiento de usuarios y canales de comunicación. Los datos y la información deberán ser administrados implementando una funcionalidad que permita el registro de usuarios y roles para el cargue, consulta y descarga de los mismos.

### 3. Validación y depuración (aseguramiento de calidad)

Contribución a la consolidación, depuración y normalización de los datos históricos.

### 4. Análisis

a. *Consolidación*.

b. *Procesamiento*. Definir los criterios para procesar y sistematizar información relacionada con los temas de su interés y competencia.

### 5. Oficialización, publicación y divulgación

a. *Validación* de la información a publicar.

b. *Disposición*. Deberá permitir la disposición y despliegue de los datos y la información, para su consulta, descarga, intercambio, análisis y uso.

c. *Consulta*. Contar con una funcionalidad que permita a sus usuarios acceder a la información de manera oportuna, conforme a las políticas de seguridad de la información. Así mismo, el

---

13 Se refiere a la cadena de valor dentro del ciclo de vida de la información. Ministerio de tecnologías de la Información y comunicaciones. 2016. Versión actualizada del Modelo de gestión IT4+.

Observatorio deberá disponer de diferentes tipos de consultas, básicas o avanzadas, con el fin de responder los requerimientos y necesidades de los usuarios.

d. *Descarga*. Considerar habilitar un servicio de descarga, así como la opción de diferentes formatos conforme a los requerimientos y necesidades de los usuarios.

e. *Intercambio*. Deberá disponer servicios y canales que faciliten el flujo de datos e información, garantizando su interoperabilidad con el sistema de información de la ANT.

f. *Análisis y uso*. Deberá permitir al usuario realizar y consultar análisis espaciales y estadísticos, que integren diferentes fuentes y formatos de los datos y la información.

## 2.3 Productos

Son los bienes y servicios que se obtienen a través de la intervención. Los productos que se deberían generar al término de los procesos de la Cadena de Valor del OTR son:

1. Sistema de información del OTR (página web)
2. Servicios de información alfanumérica y gráfica resultante de las temáticas relacionadas con las priorizaciones del plan de acción
3. Servicios de información cartográfica y metadatos
4. Acciones de interoperabilidad
5. Documentos de investigación y metodologías
6. Multimedia.

## 2.4 Resultados

Comprende los cambios de los beneficiarios a corto y mediano plazo que producen los productos creados por la intervención. A partir de los lineamientos adoptados mediante la Res 383/2019, se espera que el OTR logre los siguientes resultados:

### Gestión del conocimiento

- Gestión del conocimiento operable para que la institucionalidad pública nacional y local, la sociedad civil y el sector privado puedan reaccionar de manera oportuna y adecuada ante los desafíos en materia de tierras rurales y desarrollo rural.
- Generación de conocimiento útil para la planificación a través de la interoperabilidad con los sistemas de información de: ANT, las entidades territoriales y los esquemas asociativos.

- Consolidación del OTR como una herramienta robusta frente a las tendencias del mercado inmobiliario, sus causas y efectos.

#### Seguimiento y evaluación de política pública

- Generación de evidencias para sustentar el seguimiento y evaluación de políticas públicas, en materia de tierras y desarrollo rural, por parte del MinAgricultura y sus entidades adscritas y vinculadas.

#### Toma de decisiones

- Contribución a la toma de decisiones respecto a la administración y gestión de las tierras rurales, mediante el suministro de información estratégica, actualizada y de calidad.
- Identificación y caracterización de factores que inciden en el ordenamiento social de la propiedad rural.
- Consulta en línea por parte de los usuarios estratégicos de información (alfanumérica, estadística, geográfica y documental) relacionada con las dinámicas del mercado inmobiliario, sus causas y efectos.

#### Interoperabilidad

- Consolidación de la Ideagro (ahora SNUIRA) a partir de la interoperabilidad con la ICDE, disponiendo información y conocimiento útil al sector.
- Integración del OTR al sistema de información de la ANT y a otros sistemas de información estratégicos.
- Interacción de los usuarios con el OTR.
- Estrategias de innovación implementadas acordes con los desarrollos tecnológicos y las dinámicas del mercado inmobiliario.

# 3. Cuellos de botella

Con base en la elaboración de la cadena de valor, se identifican algunos posibles problemas asociados a la operación de la política, los cuales se denominan “cuellos de botella” que pueden constituirse en restricciones que generan dificultades en el encadenamiento requerido para alcanzar los respectivos productos y resultados.

La definición de los cuellos de botella se fortaleció con la realización de entrevistas a la Oficina TIC del MinAgricultura y de la UPRA, y encuestas a los integrantes del equipo del OTR de la ANT, desarrolladas entre noviembre y diciembre de 2021.

## 3.1 Insumos

- No hay ningún experto de mercado de tierras en el OTR.

---

14 Según el equipo del OTR, entre 2020 y 2021 hubo una reducción de dos profesionales, uno con funciones de desarrollo tecnológico y programación (v.g., sitio web, revista ANT), y otro con funciones de seguimiento (v.g., documental) y soporte en autogestión con enlace en oficina PMO de la DGOSP.

- No hay suficiente recurso humano para el cumplimiento de sus objetivos.<sup>14</sup>
- Falta de continuidad por rotación o desistimiento de los roles o cargos de la(s) personas que están liderando el OTR<sup>15</sup>. La continuidad del equipo de trabajo del OTR es baja.
- Deficiencias en la coordinación del OTR con otras dependencias de la ANT.<sup>16</sup>
- Los roles de apoyo al OTR no están claramente definidos.<sup>17</sup>
- No fluye oportunamente la información de la ANT hacia el observatorio, ni información histórica ni las actualizaciones.
- Obstáculos para obtener la información fundamental que permite llevar a término los objetivos del OTR.<sup>18</sup>
- El presupuesto es insuficiente e inestable para desarrollar las actividades propias del observatorio.<sup>19</sup>
- No hay un plan de acción definido e implementado.<sup>20</sup>

## 3.2 Procesos

- No se ha conformado el Comité de expertos (Comité editorial y científico) para la validación de las publicaciones de la revista.<sup>21</sup>

---

15 Acorde con el equipo del OTR, tan solo en dos años, han pasado tres líderes diferentes, cada uno con su proyección del equipo y agenda de investigación. Contratos de prestación de servicios, con término de entre 6 meses y 1 año. De los 6 miembros del equipo 4, llevan una permanencia superior a 18 meses.

16 Existe, pero debe mejorar. Para algunos miembros del equipo del OTR es muy deficiente, se necesita que se genere un mayor conocimiento por parte de otras áreas respecto del observatorio y, por esta vía, una mejor identificación de las oportunidades de mejora que redunden en mejores resultados de política pública.

17 Las dependencias han estado prestas a brindar el apoyo que sus propias agendas de trabajo les permiten. No obstante, puede afirmarse también que esos roles de apoyo no cuentan con una definición explícita ni taxativa.

18 Según el equipo del OTR, no existe en la ANT, información del nivel predial que permita bajar el análisis sobre mercado de tierras al nivel predial. Se requiere involucramiento y apoyo activos de directivas respecto a la misión del OTR; y con esto, la extensión de vínculos entre la ANT/OTR con otras entidades del mismo y otros sectores, que puedan identificarse como fuentes valiosas de información fundamental y en el marco de convenios interinstitucionales.

19 Acorde con el equipo del OTR, al cierre de la vigencia 2021, los recursos asignados resultaron ser apenas justos para cumplir varios objetivos.

20 Durante la vigencia 2020, el OTR realizó la formulación y el desarrollo de un plan de actores con quienes tiene o podría tener interacción, basado en criterios de interés e incidencia sobre su implementación, operación y sostenibilidad, como primera aproximación al lineamiento n.º 5. Sin embargo, este trabajo no ha sido desarrollado ulteriormente ni implementado al cierre de la vigencia 2021.

Adicionalmente, la jefe de la Oficina TIC de la UPRA destacó la necesidad de contar con un plan de acción que tenga la ruta clara de operación del OTR y a partir de su seguimiento obtener unos resultados tempranos.

21 Según el equipo del OTR, al cierre de la vigencia 2021, la revista Tierra Grata, por medio de su editor había presentado algunos candidatos a los comités editorial y científico, sin que su participación se hubiera oficializado con el aval de la Dirección General de la ANT.

- Insuficiente interoperabilidad del observatorio para el desarrollo de las actividades.<sup>22</sup>
- No se ha desarrollado un método para el análisis de información fundamental.
- ¿Se ha implementado el modelo de gestión de proyectos de tecnologías? ¿Hay definición de necesidades, presupuestos y de prioridades? (Artículo 3. Resolución 383 de 2019).<sup>23</sup>
- Parcial articulación del OTR al sistema de información a la ANT para que se consolide como sistema de información.<sup>24</sup>

### 3.3 Productos

Actualmente, el OTR no cuenta con una estrategia de difusión y posicionamiento del observatorio.<sup>25</sup>

¿El OTR tiene definido los servicios de uso de información (Información publicada, estratégica y para grupos de interés, mecanismo de acceso y uso)?<sup>26</sup>

### 3.4 Resultados

No se ha establecido la mesa intersectorial para el seguimiento a la implementación y divulgación de resultados.<sup>27</sup>

---

22 Desde la Oficina TIC del MinAgricultura, y en el marco de la plataforma “Mi Registro Rural”, se considera que debe haber interoperabilidad con la sección de subsidios que tiene el Observatorio. Sin embargo, no se tiene proyectado ningún ejercicio de esta naturaleza con el Observatorio.

Según el equipo del OTR, actualmente en la interoperabilidad con la UPRA, ha logrado un importante avance. Además de la interoperabilidad natural que se desprende en la ANT, la cual se ha desarrollado de manera significativa.

23 Parte de la atención a este lineamiento se ha realizado mediante el Documento de Arquitectura Empresarial Básica del OTR, desarrollado por el componente de tecnología. No obstante, este aporta un marco a la definición específica de aspectos como el presupuesto, pues esto obedece a consideraciones en el nivel estratégico de la ANT en consideración de su misión institucional y el diseño del plan estratégico anual.

24 Según el equipo del OTR, aún puede mejorar, pues debe considerarse como un proceso en continuo desarrollo.

25 Según el equipo de la Oficina TIC del MinAgricultura, no se tienen claras las actividades que desarrolla el Observatorio.

26 Según el equipo del OTR, sí se han definido. Desde el proyecto que desarrolló la Javeriana de Cali (2019), contratada por la ANT para desarrollar la página web del OTR, se identificaron tanto las temáticas estratégicas, como los grupos de interés, y mecanismos de acceso y uso de la información. Por ejemplo, se determinaron como salidas de información las alfanuméricas (mapas y *dashboards*), de documentación (fichas metodológicas y productos de investigación), y multimedia (videos).

27 En entrevista con la Oficina TIC del MinAgricultura y de la UPRA, se constató que no se ha convocado ni se ha participado en la mesa intersectorial de seguimiento y evaluación del Observatorio. Según la Oficina TIC de la UPRA, se considera que este es el espacio en el cual se deben presentar los avances del observatorio.

¿Los procesos y productos establecidos, a qué resultados están apuntando?<sup>28</sup>

- a) Gestión del conocimiento
- b) Seguimiento y evaluación
- c) Toma de decisiones
- d) Articulación e integración.



---

28 Acorde con el equipo del OTR, se comprenden varios de los anteriores propósitos y no uno solo exclusivamente, a distintos grados. Por ejemplo, hay articulación y colaboración frecuentes con gestión del conocimiento (SPO-GECHO) y se han realizado investigaciones con fines de seguimiento y evaluación que buscan servir de insumo a la toma interna de decisiones (v.g., análisis de factores de éxito de la ruta POSPR, entre otros).

# 4. Alcance de la evaluación

En este aparte del diseño se fijan varios aspectos de la evaluación de los lineamientos adoptados mediante la Res 383/2019, por ejemplo:

- Determinar los componentes de la cadena de valor sobre los cuales se va a evaluar.
- Definir el tipo de evaluación que se va a realizar.
- Establecer el objetivo general y los objetivos específicos de la evaluación.
- Elaborar las preguntas orientadoras.<sup>29</sup>
- Definir el cronograma.

.....  
<sup>29</sup> A través de las cuales se concretan las inquietudes que se pretenden resolver en los componentes seleccionados.

## 4.1 Tipo de evaluación propuesta

La evaluación que se plantea realizar a los lineamientos adoptados mediante la Res 383/2019 para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR, es sobre el “Proceso” de la cadena de valor; por consiguiente, es una “**Evaluación de procesos u operaciones**”.

## 4.2 Objetivos de la evaluación

### 4.2.1 Objetivo general

Realizar una evaluación de procesos u operaciones del diseño, desarrollo e implementación de los lineamientos del OTR y determinar los aspectos de mejora para que cumpla su finalidad.

### 4.2.2 Objetivos específicos

- Valorar el estado del diseño, desarrollo e implementación de los lineamientos del OTR dados por la Res 383/2019.
- Identificar el grado actual de implementación del marco normativo (gobierno digital y estándares) en el OTR.
- Identificar las brechas entre lo establecido en los lineamientos y su implementación.
- Determinar aspectos de mejora para el cumplimiento de la finalidad del OTR.

## 4.3 Componentes

La evaluación de procesos u operaciones a realizar se conforma por los dos siguientes componentes:

- Componente 1: Evaluación de procesos u operaciones
- Componente 2: Recomendaciones

### 4.3.1 Componente 1: Evaluación de procesos

#### 4.3.1.1 Preguntas orientadoras

A través de estas preguntas, se concretan las inquietudes que se pretenden resolver en el componente de “Procesos” de la cadena de valor de los LCI para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR; corresponden a:

1. ¿Está el OTR en capacidad de cumplir con su finalidad?

- ¿Existe un OTR que responda al alcance definido en los LCI adoptados por la Res 383/2019?
  - ¿El OTR interopera con el resto de sistemas del sector?
  - ¿El OTR llega a los actores fundamentales?
  - ¿El OTR es un instrumento para la evaluación de la política pública del sector?
  - ¿El OTR es una herramienta que implemente estándares y lineamientos de gobierno digital?
  - ¿Existe una interrelación real entre el OTR y el sistema de información de la ANT?
2. ¿Cuáles son las razones operacionales del OTR que influyen en que se logren o no sus productos?
  3. ¿Son efectivas las operaciones del OTR para el logro del producto deseado?
  4. ¿Dónde están las disparidades entre los lineamientos y el diseño, desarrollo e implementación del OTR?
  5. ¿Cómo afecta la cultura organizacional el logro de los objetivos del OTR?
  6. ¿Es necesario actualizar los lineamientos a la disrupción tecnológica que se lleva a cabo?

#### 4.3.1.2 Aspectos a evaluar

Particularidades que se deben tener en cuenta para realizar la evaluación en el componente de procesos u operaciones:

- Operaciones o procesos del OTR en relación con su implementación y funcionamiento, al igual que procesos que pone en marcha para la interoperabilidad y servicios de información con el sistema de la ANT y sistemas de otras entidades del sector, así como, insumos que tiene a su disposición para realizar los distintos procesos que generar productos y resultados de corto, mediano y largo plazo.

### 4.3.1.3 Unidad de análisis

El objeto sobre cual se concentra la evaluación de procesos u operaciones.

| ID | Lineamiento      | Eslabón de la cadena de valor                                                                                                                                                                                                                                                                             | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                       | Cómo medirlo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Instrumento                                                                                                                                                                                                          | Criterio de Evaluación                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Definición       | Procesos:<br>1) Definición de fuentes únicas de la información<br>2) Recolección de información y<br>4) Análisis.                                                                                                                                                                                         | Articulación con la ICDE<br>Capas de dinámica inmobiliaria, informalidad, concentración y fraccionamiento antieconómico.                                    | Verificación ICDE<br>- Estándar de implementación de metadatos.<br>- Servicios OGC disponibles.<br>- Lineamientos técnicos (numeral 2.4)<br>Capas de dinámica inmobiliaria, informalidad, concentración y fraccionamiento antieconómico<br>- ¿Se cuenta con la información fundamental?<br>- ¿Cómo es el proceso de recuperar esa información?<br>- ¿Cuál es la frecuencia de actualización?<br>- ¿Cómo son los acuerdos con 3ros de cómo se dispone la información? | Marco de referencia geoespacial de la ICDE Política de Catastro Multipropósito y Administración del Territorio                                                                                                       | Políticas publica<br>Servicios<br>Gestión de conocimiento<br>Implementación políticas digitales                                                                                                                                                                           |
| 2  | Objetivo general | Insumos (Recursos técnicos y tecnológicos)<br>Insumos - competencias institucionales<br>Procesos: 4) Análisis<br>5) Oficialización, publicación y divulgación<br>Productos en términos de documentos de investigación, acciones afirmativas de interoperabilidad y<br>Resultados gestión del conocimiento | - Disponibilidad de información<br>- Procesos de innovación (existencia)<br>- Grado de interoperabilidad (Gobierno digital)<br>- Competencias frente al OTR | Información generada<br>- Disponibilidad de Información adicional en materia de tierras rurales para política pública.<br>- Políticas públicas que hacen uso del observatorio (Entidades que hacen política pública)<br>- Tecnologías utilizadas (Herramientas para la gestión del conocimiento)<br>- Competencias institucionales<br>Cruce de competencias frente a los procesos de la ANT. (Arquitectura empresarial) (Estudio de competencias ANT-UPRA            | - Portal<br>- Encuesta/ Entrevista<br>- Documento de arquitectura empresarial<br>- Estudio de competencias ANT-UPRA - Marco de interoperabilidad: Gobierno digital<br>- Principios de innovación pública de Colombia | Gestión de conocimiento<br>Aporte al ordenamiento social de la propiedad<br>Suministro de información estratégica<br>Procesos misionales de la ANT impactados<br>Estado de interoperabilidad, acorde a lineamientos de estado<br>Aplicaciones usuario final<br>Innovación |

Evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño,  
implementación, administración y funcionamiento  
del Observatorio de Tierras Rurales. Parte 1: Diseño de la evaluación

| ID | Lineamiento | Eslabón de la cadena de valor                                                                                                                                                                                          | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Cómo medirlo                                                                                                                                                                                   | Instrumento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Criterio de Evaluación                                                               |
|----|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| 3  | Alcance     | 1) Insumos - recursos técnicos y tecnológicos.<br>2) Eslabón de procesos<br>3) Insumos de información institucionales<br>4) Productos - acciones afirmativas de interoperabilidad<br>5) Resultados - Interoperabilidad | 1) Disponibilidad de la plataforma<br>2) Mapa de procesos detallado (BPM)<br>3) Inventario de datos disponibles<br>4) Grado de interoperabilidad<br>5) Contadores de visitas (Google Analytics)<br>6) Implementación de procesos de innovación (Nuevos procesos y productos generados a partir de la información) | Mecanismos de integración con ANT<br>Información disponible<br>Estado datos históricos<br>Nueva información<br>Uso de insumos de información<br>MinAgricultura y UPRA<br>Servicios disponibles | 1) Documento de plataforma y arquitectura empresarial<br>2) Mapa de procesos detallados (BPM)<br>3) Inventario de datos disponibles (formulario)<br>4) Acciones afirmativas de interoperabilidad (averiguar también en UPRA).<br>Marco de interoperabilidad, Gobierno digital<br>5) Logs o estadísticas de registro en el portal web<br>6) Portal (productos de innovación) | Servicios desarrollados<br>Servicios consumidos<br>Cantidad de información histórico |



| ID | Lineamiento                  | Eslabón de la cadena de valor                                                                                                                 | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Cómo medirlo                                             | Instrumento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Criterio de Evaluación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4  | Principios y características | 1) Insumos<br>2) Procesos - Validación y depuración<br>Oficialización, Publicación y Divulgación<br>3) Productos - Disposición de información | 1) Transparencia. Disposición gratuita de la información.<br>2) Eficiencia. Procesos de interoperabilidad. Recursos (\$) por actividad<br>3) Geográfico. Capas propias disponibles en Web, verificar Plataforma que pueda soportar todos los procesos y Verificar mapa de procesos.<br>4) Incremental. Código fuente disponible, manejo de plataforma y gobernabilidad (Gobierno sobre el código fuente).<br>5) Coordinación. Interoperabilidad.<br>6) Interoperabilidad. Adopción de estándares.<br>7) Continuidad del negocio. Que siempre esté en línea el OTR.<br>8) Calidad. Procesos de revisión y depuración de información.<br>9) Usabilidad. El uso por parte de los usuarios<br>10) Mantenimiento y sostenibilidad. Recursos económicos, el talento humano y soportes activos sobre la plataforma, software a la medida y proyección de uso del software. | Logs<br>Servicios<br>Datos Abiertos<br>Quejas y reclamos | 1) Transparencia. Portal. ¿Algún producto generado tiene costo?<br>2) Eficiencia. Marco de interoperabilidad. Preguntar en Planeación ANT por recursos ejecutados por actividad.<br>3) Geográfico. Web, plataforma y mapa de procesos<br>4) Incremental. Formulario para verificar código fuente y gobernabilidad.<br>5) Coordinación. Marco de interoperabilidad<br>6) Estándares<br>7) Continuidad del negocio. Guía para la continuidad de negocio de MinTIC.<br>8) Calidad. Arquitectura empresarial y verificarlo con el profesional encargado.<br>9) Usabilidad. Manual de usuarios de la web y resultados encuesta de satisfacción de calidad.<br>10) Mantenimiento y sostenibilidad. Recursos económicos en el tiempo (planeación y DOSP), planeación y DOSP, preguntar al personal de Sistemas de información. | Transparencia: información pública<br>Eficiencia: Procesos y plan de interoperabilidad<br>Componente geográfico: Captura y geoprocesamiento<br>Incremental: Versiones y ajustes<br>Coordinador: Entidades que usan la información<br>Interoperabilidad: Estándares implementados<br>Continuidad del servicio: Arquitectura, pruebas implementación políticas MinTIC<br>Calidad: Procesos, procedimientos<br>Usabilidad: algún estándar<br>Mantenimiento y sostenibilidad: Recursos disponibles |

| ID | Lineamiento     | Eslabón de la cadena de valor               | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                                                                                                                                                       | Cómo medirlo                                                                                                                          | Instrumento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Criterio de Evaluación                                                                                                                |
|----|-----------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 5  | Actores         | Insumos - Plan de acción                    | 1) Existencia del plan de acción y<br>2) La estrategia de identificación, valoración y focalización de actores.                                                                                                                                                                             | Listado de actores caracterizado (tipo, interés, incidencia)<br>Plan de acción:<br>Planeación de la gestión y operación del OTR       | 1) Plan de acción. Agenda temática del OTR. Documento de resultados del proyecto U. Javeriana de Cali (2019)<br>2) Estrategia de identificación, valoración y focalización de actores (Arquitectura empresarial)<br>Entrevista con líder del OTR y DOSP (Instrumento de planeación de corto, mediano y largo plazo, y sobre identificación de actores). | Relación actual con actores y nivel de interacción<br>Revisión requerimientos funcionales<br>Acciones de relacionamiento, talleres... |
| 6  | Funcionalidades | Eslabón de procesos<br>Eslabón de productos | 1) Evaluar cada una de las funcionalidades (captura, organización, administración, procesamiento, disposición, consulta, descarga, intercambio, análisis y uso de la información)<br>2) Seguimiento y evaluación de política pública (Uso de información o evidencias generadas por el OTR) | Aplicativos disponibles<br>Estructuras de datos implementadas<br>Tableros<br>Canales de intercambio<br>Modulo de consultas espaciales | 1) Portal web y manual de usuarios<br>Doc. Arquitectura empresarial<br>2) Encuesta y/o entrevistas a Entidades que hacen política pública en el sector.                                                                                                                                                                                                 | Nueva información capturada<br>Estudios específicos<br>Modelo de datos<br>Políticas de seguridad<br>Formatos de descarga              |

Evaluación de procesos de los lineamientos para el diseño,  
implementación, administración y funcionamiento  
del Observatorio de Tierras Rurales. Parte 1: Diseño de la evaluación

| ID | Lineamiento                                            | Eslabón de la cadena de valor                                                                                                                                                          | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Cómo medirlo                                                                                                                                                                                                                                                                   | Instrumento                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Criterio de Evaluación                                                                                                                                                                                                                                            |
|----|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 7  | Información                                            | Insumos - Información fundamental<br>Insumos - recursos técnicos y tecnológicos<br>Eslabón de procesos<br>Productos (Nuevos insumos que alimenten el Sistema de Información de la ANT) | 1) Captura y actualización permanente de la información fundamental.<br>2) Generación y Publicación y entrega y uso: Revisar guía técnica de información MinTIC<br>Metadatos geográficos<br>3) Modelo de datos: Existencia y la conformación de la base de datos y el cumplimiento de estándares                                                           | Capas fundamentales<br>Procesos<br>Zonificación física<br>Avalúos<br>Datos históricos                                                                                                                                                                                          | 1) Capas fundamentales (captura y almacenamiento - formulario)<br>2) Plataforma web<br>Guía técnica de información MinTIC - Recolección de datos<br>3) CONPES 3859 e ISO 19152 - LADM - Instrumento de captura de información (formulario)                                                                                                                                                                            | catastros rurales<br>interrelación SNR<br>catastro<br>ordenamiento territorial<br>proyectos ANT<br>prediales<br>Zonificación física                                                                                                                               |
| 8  | Políticas de gestión de las tecnologías de información | Insumos (estándares)                                                                                                                                                                   | 1) Evidencias de la implementación de los distintos estándares establecidos por MinTIC, en los temas previstos en el lineamiento.                                                                                                                                                                                                                          | Según parámetros definidos en la Guía General                                                                                                                                                                                                                                  | Guía General de Evidencias del Marco de Referencia de AE para la Gestión de TI en el Estado.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Ciclo de vida<br>TI disponible (Hardware, software comunicaciones)<br>Política de admón.<br>plataforma<br>Gestión de usuarios<br>Planes de contingencia<br>Licenciamiento - derechos de autor<br>patentes<br>Comprobación tratamiento de datos, licencia de datos |
| 9  | Uso y apropiación                                      | Proceso (5. Oficialización, Publicación y Divulgación)<br>Productos (Página web, LB)<br>Resultados (Gestión de conocimiento, seguimiento y evaluación, toma de decisiones)             | 1-3) Generación de información para el seguimiento de políticas públicas.<br>2) Obtención de nuevos conocimientos y su aplicación a problemas o interrogantes de las tierras en Colombia<br>4). Valorar la existencia de guías, manuales y demás instrumento que permita el uso y apropiación de las variables descritas. Caracterización de usuarios (L5) | 1-3) Se genera la información necesaria y requerida para el seguimiento y evaluación y, si los usuarios la están utilizando.<br>2) (En la UPRA como se mide la gestión del conocimiento)<br>4) Existencia de las guías y manuales dentro de la estrategia de uso y apropiación | 1-3) Instrumento formulario (generación y quién la está usando de LB y Evaluación de políticas públicas, planes y programas)<br>2) Formulario (En la UPRA como se mide la gestión del conocimiento)<br>Guía para la implementación de la gestión del conocimiento (DAFP, 2020) - Definición de formulario.<br>4) Guías, manuales y demás instrumentos para el uso y apropiación de la información (Manual de usuario) | Líneas base                                                                                                                                                                                                                                                       |

| ID | Lineamiento                         | Eslabón de la cadena de valor                                     | ¿Qué vamos a evaluar?                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Cómo medirlo                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Instrumento                                                                                                                                                                                                                                     | Criterio de Evaluación                                                     |
|----|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| 10 | Gestión del observatorio de tierras | Insumos - plan de acción<br>Resultados - seguimiento y evaluación | <p>1) Ejecución del presupuesto asignado para cada actividad<br/>Avance real vs Esperado<br/>Procesos objeto de seguimiento</p> <p>2) Evidencias del seguimiento al OTR en el Consejo de la ANT<br/>Mesa intersectorial de seguimiento<br/>Instancia consultiva</p> <p>3) Verificación de indicadores de seguimiento al OTR en Oficina Planeación ANT</p> <p>4) Disponibilidad de recursos humanos, financieros y técnicos en el tiempo<br/>Existencia de la mesa de ayuda técnica que soporte la operación del OTR e incidencias reportadas<br/>Existencia de acuerdos de servicios.</p> | <p>1-3) Evidencias de seguimiento al OTR en Oficina Planeación (formulario); Líder del OTR (responsable del seguimiento al OTR)</p> <p>2) Evidencia 2021, encuestas realizadas.</p> <p>4) Verificar roles y responsables<br/>Agenda temática<br/>Documento de planeación en el tiempo<br/>Plan de trabajo</p> | <p>1) Formulario de recolección de información OTR (Seguimiento) y Oficina Planeación ANT</p> <p>2) Encuestas realizadas 2021</p> <p>4) Formularios y existencia de documentos de planeación (\$, recursos humanos), acuerdos de servicios.</p> | <p>Documentación</p> <p>Fases</p> <p>Mesa de ayuda</p> <p>Organización</p> |

Fuente: elaboración propia.

#### 4.3.1.4 Información

Las fuentes donde se puede obtener información sobre los procesos del OTR para el desarrollo de la evaluación de operaciones.

- Documento de arquitectura empresarial de la ANT
- Aplicación de instrumentos de recolección de información
- Entrevistas semi estructuradas con el equipo de trabajo de la SSIT y del OTR.

### 4.3.2 Componente 2: Recomendaciones

Son las sugerencias que debe presentar el evaluador para una mejora en el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR.

#### 4.3.2.1 Preguntas orientadoras

¿Qué aspectos requieren de una mejora en términos de operación, diseño, administración y funcionamiento del OTR tras los resultados de la Evaluación de procesos u operaciones?

## 4.4 Productos

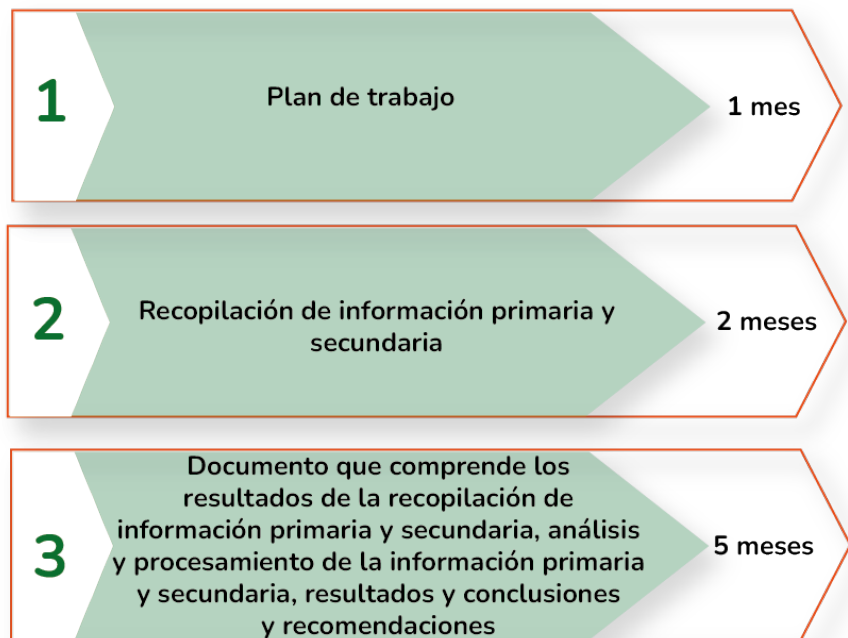
Corresponde a los documentos e información recopilada a través de los cuales se presentan los resultados de cada actividad prevista en el cronograma de la evaluación. Para la evaluación de operaciones a realizar se deben generar estos productos:

- Plan de trabajo
- Recopilación de información primaria y secundaria
- Documento que comprende los resultados de la recopilación de información primaria y secundaria, análisis y procesamiento de la información primaria y secundaria, resultados y conclusiones y recomendaciones.

## 4.5 Cronograma

La elaboración del cronograma tiene como propósito identificar y determinar todas las actividades necesarias para llevar a cabo la respectiva evaluación. Para la evaluación de procesos u operaciones de los lineamientos adoptados mediante la Res 383/2019, se establece el cronograma para un periodo de ocho meses, que se presenta en la tabla 3.

**Tabla 3.** Cronograma



Fuente: elaboración propia.

## 4.6 Equipo de trabajo

Para realizar la evaluación se requiere conformar un equipo de trabajo cuyos cargos y perfiles sean acordes con las temáticas que se manejan en la política pública a evaluar y con los aspectos metodológicos propios de las evaluaciones.

El equipo de trabajo para la evaluación de procesos u operaciones de los lineamientos adoptados mediante la Res 383/2019 es el siguiente:

1. Equipo de seguimiento y evaluación de la UPRA (MT, SEPP-DOPMT y TIC)
2. Experto técnico contratado por la UPRA
3. Funcionarios de la ANT
4. Equipo técnico del OTR.

# 5. Conclusiones y recomendaciones

Con base en los temas desarrollados en el presente documento y en la futura evaluación, se presentan los siguientes hallazgos, fortalezas, debilidades y propuestas de mejora:

1. El diseño de esta evaluación se desarrolló con base en la información secundaria disponible en la web, así como, en documentos institucionales de la ANT, la UPRA, el MinAgricultura y el MinTIC.
2. La retroalimentación efectuada por los profesionales de la Oficina TIC del MinAgricultura y de la UPRA, así como del OTR fue fundamental en la elaboración de este diseño de evaluación.
3. En el desarrollo de la futura evaluación, se deben disponer espacios de intercambio de información con los profesionales de la ANT; tanto de la Subdirección de Sistemas de Información de Tierras (SSIT) como del OTR.
4. Para la implementación de los resultados de la futura evaluación, se prevé como una oportunidad el cambio de Gobierno presidencial y ministerial que se efectuará en 2022, y que incidirá en los equipos de trabajo de las entidades que participan en la evaluación.

## 6. Referencias

ANT. (13 Nov 2020). Resolución 23.251. Por la cual se reglamenta la creación, organización y funcionamiento del medio de divulgación académico del Observatorio de Tierras Rurales. <https://n9.cl/jgxhw>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Nacional. <https://n9.cl/s1ggm>

Colombia. (3 Ago 1994). L 160. 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. DO 41.479. <https://n9.cl/j2w5p>

Colombia. (6 Mar 2014). L 1712. Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. DO 49.084. <https://n9.cl/un832b>

Colombia. (9 Jun 2015). L 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. DO 49.538 <https://n9.cl/e7m9s>

Colombia. (30 Jun 2015). L 1755. Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. DO 49.559. <https://n9.cl/nt1zc>

Colombia. (29 May 2017). DL 902. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. DO 50.248. <https://n9.cl/kjr0q>

- Colombia. (25 Jul 2019). L 1978. Por la cual se moderniza el Sector de las TIC, se distribuyen competencias, se crea un Regulador Único y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/3prwq>
- Colombia. (06 Oct 2020). D 1330. Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del D 1071/2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el SIAT. <https://n9.cl/k6bbkz>
- Colombia. (03 Nov 2011). D 4145. Por el cual se crea la UPRA y se dictan otras disposiciones. DO 48.242. <https://n9.cl/fvjit>
- DNP. (2016). Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano. (Documento CONPES 3859) <https://n9.cl/tqwmw>
- Colciencias. (20 Oct 2015). Resolución 740. Por la cual se adopta el Manual Metodológico General para la Identificación, Preparación, Programación y evaluación de proyectos. <https://n9.cl/388jq>
- MinAgricultura. (26 May 2015). D 1071. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. <https://n9.cl/93yp6>
- MinAgricultura. (7 Dic 2015). D 2363. Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura. DO 49.719. <https://n9.cl/3xzd>
- MinAgricultura. (26 May 2017). Resolución 128 de 2017. Por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los Lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria. <https://n9.cl/875jy>
- MinAgricultura. (25 Nov 2019). Resolución 383. Por medio de la cual se adoptan los lineamientos para el diseño, implementación, administración y funcionamiento del OTR a cargo de la ANT y se dictan otras disposiciones. <https://n9.cl/zl44j>
- MinAgricultura. (15 Sep 2021). Resolución 265. Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras. <https://n9.cl/s22cx>
- MinAgricultura. (2022). Plan Estratégico Sectorial 2019-2022. <https://n9.cl/bz9gj>
- MinAgricultura, ANT y UPRA. (2019). Lineamientos para el Observatorio de Tierras Rurales. Diseño, implementación, administración y funcionamiento. Bogotá, D. C., Colombia.
- MinTIC. (15 Dic 2010). Guía para la preparación de las TIC para la continuidad del negocio. Seguridad y privacidad de la información. <https://n9.cl/bmpnm>
- MinTIC. (01 Jul 2016). Versión actualizada del modelo de gestión IT4+. <https://n9.cl/9qtm3s>
- MinTIC. (24 Ago 2020). Resolución 1519. Por la cual se definen los estándares y directrices para publicar la información señalada en la L 1712/2014 y se definen los requisitos materia de acceso a la información pública, accesibilidad web, seguridad digital, y datos abiertos. <https://n9.cl/3k4ar>
- MinTIC. (23 Oct 2020). Resolución 2160. Por la cual se expide la Guía de lineamientos de los servicios ciudadanos digitales y la Guía para vinculación y uso de estos. <https://n9.cl/dkkf71>
- UPRA. (2022). Plan de acción 2022. <https://n9.cl/lm95s>