

Capítulo 16: Estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural¹

¹ La redacción de este documento contó con la colaboración de Margarita Varón, Ricardo Torres y Laura Barón, bajo la coordinación del Director de la Misión para la Transformación del Campo.

Contenido

1. INTRODUCCIÓN	4
2. DIAGNÓSTICO	5
2.1 Tenencia informal de la tierra	5
2.2 Tenencia desordenada e insegura de la tierra	7
2.3 Dificil acceso a la tierra para emplearla como factor productivo	9
2.4 Un marco institucional deficiente:	12
3. PRINCIPIOS ALCANCE Y ÁMBITO DE LA POLÍTICA	14
3.1 Alcance y Ámbito	14
3.2 Población Objetivo	16
3.3 Principios	17
3.3.1 Intervenciones territoriales por oferta	17
3.3.2 Nuevo marco institucional	18
3.3.3 Formalización, acceso a tierras y administración: estrategias encadenadas	18
4. OBJETIVOS	20
4.1 General	20
4.2 Específicos	20
5. EJES ESTRATÉGICOS	20
5.1 Seguridad jurídica, formalización de la propiedad y mapeo de la situación jurídica.	20
5.2 Acceso a tierra	25
5.3 Administración	30
5.3.1 Asignación de los derechos según el ordenamiento territorial:	30

5.3.2	Cumplimiento de la función social de la propiedad y recuperación de tierras ilegalmente apropiadas u ocupadas	33
5.3.3	Fondo Nacional de Tierras	36
6.	ARREGLO INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA	37
7.	RECOMENDACIONES	40
7.1	Marco de política	40
7.2	Arreglo institucional y normativo	41
	REFERENCIAS	43

1. Introducción

Este documento presenta la política para el ordenamiento social de la propiedad rural de la Misión para la Transformación del Campo, orientada a ofrecer propuestas que contribuyan con los objetivos de política pública de reducción de la pobreza, crecimiento económico y mejoramiento de las condiciones de vida de la población del campo.

En la actual coyuntura política y social del país, en especial considerando la mesa de negociación que el Gobierno Nacional sostiene con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y las iniciativas privadas para invertir en el campo, los temas del acceso y uso de la tierra se convierten en elementos críticos para el futuro desarrollo del país. Por lo tanto, requieren la adopción de medidas eficaces y realistas que tengan en cuenta las circunstancias que han dado lugar a la ocupación del territorio, así como la experiencia que se ha tenido en la aplicación del marco legal con el cual se ha intentado asegurar dicho acceso.

El Gobierno Colombiano se ha ocupado del tema de tierras con marcada importancia en los años recientes, dada la necesidad de responder a la situación de vulnerabilidad del campo, así como a los diálogos de paz que se llevan a cabo, en donde el acceso y la distribución de la tierra han jugado un rol primordial. Sin embargo, no existe a la fecha una política pública integral sobre el asunto. A inicios de la década de los noventa del siglo pasado el Gobierno Colombiano diseñó una política para la nueva reforma agraria, expedida mediante el documento CONPES 2590 de 1992, que se ocupó principalmente de la adjudicación de los baldíos, el subsidio y el crédito para el acceso a tierras. Posteriormente el Gobierno promovió la aprobación de la Ley 160 de 1994, que constituye el marco legal todavía vigente en materia de adjudicación de tierras y manejo de baldíos. Con ocasión de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento (en particular el Auto 008 de 2009), el Gobierno Nacional formuló la Política de Restitución de Tierras y Territorios en respuesta al fenómeno del despojo y el abandono a causa de la violencia y el conflicto armado.

Los demás asuntos relativos al ordenamiento social de la propiedad rural (administración de las tierras de la Nación, formalización de la propiedad rural, entre otros) no han sido abordados desde el punto de vista de política pública, a pesar de contar con múltiples documentos académicos y políticos sobre el particular, así como varios hitos legislativos que instrumentalizaron mecanismos de acceso y distribución de tierras. Este documento presenta a consideración del Gobierno Nacional una propuesta de política integral para el ordenamiento social de la propiedad rural con el fin de orientar su ejecución en función de propósitos y metas claramente definidas y medibles.

La siguiente sección del documento presenta un diagnóstico del ordenamiento social de la propiedad rural, el alcance y principios que rigen la política y los objetivos que pretende alcanzar. Las siguientes avanzan en la parte propositiva: definen las estrategias de política, los arreglos institucionales requeridos para ponerlas en marcha y las recomendaciones al Gobierno Nacional en función de estos dos puntos. Finalmente, el documento incluye un plan de acción con el fin de orientar su implementación.

Varias de las recomendaciones que se explican en el presente documento, requerirán el diseño de leyes, reglamentos, organismos y plataformas para su efectiva implementación. Este es el caso de la simplificación de los procesos agrarios en uno, la creación de instrumentos novedosos de acceso a tierras para operar en territorio, el diseño de la justicia agraria, la puesta en marcha de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y la creación de la Agencia Nacional de Tierras, entre otras.

2. Diagnóstico

La tenencia de la tierra en Colombia es informal, desordenada e insegura y su aprovechamiento carece de un ordenamiento que administre y asigne los derechos de uso y de propiedad de manera funcional al contexto social y productivo de cada territorio. Estas condiciones dificultan el acceso a la tierra para emplearla como factor productivo, especialmente por parte de la población que carece de recursos para usarla o adquirirla por sus propios medios. La tierra no es una fuente de generación de ingresos que promueva el bienestar para la población del país.

2.1 Tenencia informal de la tierra

De acuerdo con el índice municipal de formalidad estimado por la UPRA con base en el ICARE, solo 71 municipios (6%) tienen un grado de formalidad entre el 75 y el 100%; 276 municipios (25%) alcanzan entre el 50 y el 75% de formalidad. El grado de formalidad del resto de los municipios, 506 (45%), oscila entre 0 y el 50%: 325 municipios (29%) entre el 25 y el 50%, y 181 municipios (16%) entre el 0 y el 25%.

El índice de formalidad estimado por la UPRA mide el número de predios cuya identificación coincide en la información registral y catastral en relación con el total de predios de cada municipio según el catastro, en zonas urbanas y rurales. Este índice no consideró los catastros descentralizados (UPRA – Cartografía para la Planificación del Territorio Rural). A este escenario de alta informalidad se suman 79 municipios que aún no tienen formación catastral (7%) y más de 190 municipios sobre los cuales no se reportó información alguna (17%) al momento del diseño del índice.

Según la información catastral, de un total de 3.550.339 predios rurales, 2.805.373 (casi el 80%) reportan matrícula inmobiliaria en los registros 1 y 2 del catastro. Sin embargo, el reporte de una matrícula inmobiliaria no implica formalidad. Indica que el predio es de propiedad privada pero no que su propietario, extensión y linderos coinciden con la real tenencia del predio.

El índice de formalidad de la UPRA tiene limitaciones similares. Aun cuando fue construido con la información oficial predial del país (catastro y registro), es difícil concluir que todos los predios cuya identificación coincide en ambas bases de datos son predios formales. En efecto, la interrelación entre catastro y registro no toma en consideración el área y los linderos de cada predio. Adicionalmente, es posible que existan predios completamente individualizados en catastro y registro que hayan sido vendidos o hayan sido objeto de cualquier tipo de transacción sin que esta haya sido registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, creando nuevos casos de informalidad que el índice no capta. Por lo tanto el nivel de informalidad podría aumentar.

De acuerdo con los cálculos realizados por la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible del Departamento Nacional de Planeación (DNP) con los datos del módulo L (Componente rural información de fincas) de la encuesta de calidad de vida elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) del 2011, de un universo de 1.123.642 hogares que declararon tener alguna relación con una finca, esta relación es informal en un 59,1% de los casos y formal en un 21,5%. La relación entre el hogar y la finca se desconoce en un 19,5% de los hogares encuestados, quienes declaran tener la tierra en calidad de tenedores a través de arrendamientos y aparcerías, entre otros. Es importante tener en cuenta que el porcentaje de informalidad en la tenencia de las fincas podría aumentar, pues la encuesta no permite identificar los casos en los que los documentos inscritos en el registro de instrumentos públicos tienen anotación de falsa tradición.

Solo considerando los predios que no tienen matrícula inmobiliaria, el universo inicial ascendería a 744.966 predios. Como se anotó previamente, el mero reporte de una matrícula inmobiliaria no es indicador de formalidad. Este universo aumentaría considerablemente dado que solo el 6% de los municipios tienen un grado de formalidad mayor al 75% y que gran parte de la formalidad de cada municipio estará representada en las zonas urbanas en mayor proporción frente a las zonas rurales.

Por otra parte, a pesar de los avances y resultados del Programa Nacional de Formalización, en los 23 proyectos piloto que puso en marcha el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Tabla No. 1 refleja un contraste importante entre el número de casos atendidos durante los tres años de ejecución del programa 2012–2014 y el universo de predios a atender:

TABLA No. 1. SOLICITUDES RECIBIDAS Y TÍTULOS ENTREGADOS
 POR EL PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL
 MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL
 ACUMULADO - DICIEMBRE DE 2014

Zona de Formalización Masiva	Totales Recibidos	Títulos entregados	%
Regional sur	20.243	723	3,57%
Regional Centro Oriente	11.613	78	0,67%
Regional Centro Occidente	3.537	0	0,00%
Regional Caribe	1.200	0	0,00%
TOTAL	36.593	801	2,19%

Fuente: Programa de Formalización de la Propiedad Rural - MADR, Diciembre/2014

2.2 Tenencia desordenada e insegura de la tierra

Solo hasta el 2004 el INCODER pudo consolidar la información sobre la ubicación y estado de ocupación de los predios del Fondo Nacional Agrario creado en el año 1961. Aun así, el INCODER todavía no tiene certeza sobre el inventario, clasificación y administración de los predios que le pertenecen ni los que le pertenecen a la Nación (Véase Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012). Por lo tanto, la ocupación y el aprovechamiento de las tierras de la Nación, o que pertenecen al Estado, ha sido impulsado en su mayoría por los propios particulares que demandan su atención o que optan por ocupar de manera desordenada, y espontánea las tierras y territorios sin considerar la vocación del suelo o determinantes de protección ambiental.

Una alta proporción de los baldíos de la Nación (30,8% del territorio nacional, equivalente a más de 35 millones de as.) se encuentra en Zonas de Reserva Forestal (ZRF) establecidas por la Ley 2 de 1959 y el Código de recursos naturales. En términos prácticos, una solicitud de adjudicación sobre estos predios debe superar los complejos procedimientos de la Ley 160 y además el trámite de la sustracción de las ZRF, a pesar de que ambos procesos tienen como fundamento la comprobación de que el predio es de vocación agropecuaria y que respeta el marco ambiental. Este estado de cosas dificulta la actualización de las zonas que efectivamente requieren protección, crea trabas innecesarias al goce del derecho por parte de quien lo aprovecha adecuadamente y es evidencia de la falta de administración de las

tierras en el país. Otra evidencia de esta falta de administración es que hasta el 2011 se había constatado que al menos 101 cabeceras municipales con toda su infraestructura, se encuentran en zonas de reserva, de las cuales solo tres habían legalizado su sustracción, lo cual significa que buena parte de sus áreas rurales se encuentran en la misma condición.

Este problema ha dificultado la gestión del territorio. El desorden e inseguridad en los derechos de propiedad y la falta de información sobre la tenencia de las tierras rurales, aunada a la poca autoridad que ejerce el Estado para hacer cumplir la función social de la propiedad (su uso productivo), contrarrestan los esfuerzos para promover su uso productivo y hacen complejo el proceso de toma de decisiones sobre el uso del suelo que corresponde acordar a las agencias territoriales y nacionales conjuntamente con la comunidad.

La falta de administración, sumada a la ausencia de mecanismos de apoyo, orientación, monitoreo y control, también han facilitado la apropiación indebida de tierras de la Nación. Algunos de los baldíos de la Nación han sido acopiados a través de juicios de pertenencia, por la vía judicial, y en otros casos han sido ocupados por parte de particulares que no cumplen los requisitos establecidos por la ley vigente.

Aunque no existe información confiable sobre las tierras de la Nación indebidamente ocupadas, es altamente probable que no haya grandes extensiones de tierras de la Nación desocupadas y que no todas las ocupaciones sean indebidas o ilegales. Por lo tanto, la posibilidad de que la recuperación sea la fuente de nuevos y amplios procesos de acceso tiene grandes limitaciones. En otras palabras, la recuperación de los predios a favor de la Nación como fuente para alimentar programas más ambiciosos de acceso a la propiedad de la tierra debe ser considerada con alta prudencia.

De hecho, las cifras disponibles muestran que durante el cuatrienio 2010-2014 fueron tramitados 6.627 procesos de los cuales solo 585 culminaron en una decisión administrativa (INCODER, Gestión Institucional 2010 – 2014, Agosto 2014). En el caso de los procesos de extinción del dominio por vía judicial, que también ha sido considerada como fuente para programas de reforma agraria, los resultados obtenidos podrían configurar un fracaso. Durante el período 2004 a 2012 fueron beneficiadas 2.889 familias con bienes extinguidos provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes con áreas promedio de 12,7 hectáreas por familia, equivalentes a un total de 36.733 hectáreas (INCODER, Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012, pp. 34, 63).

2.3 Difícil acceso a la tierra para emplearla como factor productivo

En estas condiciones de informalidad, inseguridad y desorden en la tenencia de la tierra, el acceso a este recurso por parte de la población rural que busca emplearlo como activo productivo se dificulta. A la fecha se registran un poco más de diecinueve millones de hectáreas (19.000.000 has) entregadas a 515.801 familias campesinas en los procesos de dotación de tierras durante el periodo 1960-2012 y un aproximado de treinta y siete millones de hectáreas (37.000.000 has) entregadas a los pueblos indígenas y comunidades negras con un aproximado de 155.730 familias para un total de 671.531 familias atendidas y 56.457.460 has entregadas (INCODER Balance de la gestión para el ordenamiento social y productivo del territorio: INCODER 1960-2012 p. 37).

Sin embargo, el campo colombiano se caracteriza por mostrar altos índices de concentración de propiedad de la tierra (Tabla No. 2) y por arrojar los mayores niveles de pobreza del país.

TABLA No. 2
COMPARACIÓN INDICES GINI 1984, 1985, 1987, 1996, 1997, 2002.

	GINI TRADICIONAL						GINI AVALUOS				GINI UAF	
	1984	1985	1996	1997	2002	2002 ¹	1985	1996	2002	2002 ¹	1984	1997
ATLANTICO	66,5	90,8	67,4	67,9	74,5	72,3	69,4	55,7	79,1	79,3	56,4	56,2
BOLIVAR	72,5	72,6	70,0	75,2	78,0	70,2	61,1	58,8	76,7	75,5	62,7	64,9
BOYACA	77,9	76,5	76,4	76,9	81,3	77,9	41,3	47,4	74,3	73,1	54,1	52,4
CALDAS	79,6	79,4	78,8	78,9	82,0	80,4	59,3	60,0	79,4	78,8	65,8	62,9
CAQUETA	58,1	58,9	59,0	89,0	89,6	50,3	40,6	51,6	76,4	69,5	53,1	84,1
CAUCA	82,8	79,9	82,5	85,3	87,9	80,9	68,3	67,3	87,0	83,1	68,4	71,6
CESAR	65,2	65,4	72,0	73,1	71,5	65,3	62,1	66,0	76,0	74,4	56,5	63,6
CORDOBA	74,9	75,5	74,2	73,7	78,9	74,8	63,8	60,5	78,0	75,5	62,3	57,6
CUNDINAMARCA	76,2	74,1	76,2	76,2	79,8	76,4	56,1	57,6	81,9	79,6	58,6	56,4
CHOCO	0,0	0,0	0,0	95,1	96,4	75,0	0,0	0,0	96,1	76,0		90,7
HUILA	74,3	73,2	74,6	74,3	79,7	76,4	39,8	52,5	74,8	72,2	57,4	53,8
LA GUAJIRA	68,6	65,3	83,2	90,2	87,8	67,1	9,0	64,5	78,1	73,6	59,8	85,0
MAGDALENA	73,2	68,7	67,3	72,2	74,4	68,7	58,7	60,5	72,3	70,8	65,0	63,6
META	88,8	86,4	85,8	87,2	88,8	86,1	49,3	58,7	80,2	78,2	82,5	79,6
NARIÑO	79,0	77,7	77,2	80,4	86,3	77,4	46,3	51,2	78,8	73,5	56,8	58,4
NORTE DE SANTANDER	75,3	72,7	73,5	75,8	77,8	69,7	47,8	47,2	72,8	70,0	67,2	67,1
QUINDIO	71,6	74,9	76,8	76,5	81,6	78,9	49,7	50,2	69,6	67,5	55,5	61,2
RISARALDA	77,9	77,5	78,2	79,5	83,1	77,2	56,5	50,1	80,0	79,6	65,5	67,0
SANTANDER	78,3	76,5	77,1	77,3	79,6	77,4	45,2	52,0	76,0	75,0	58,4	55,0
SUCRE	74,9	73,3	73,3	73,8	80,0	77,3	69,6	65,2	77,9	76,6	63,9	59,1
TOLIMA	76,4	77,1	75,1	75,4	79,9	76,8	56,0	57,5	78,2	77,0	66,5	62,7
VALLE	79,8	79,7	85,4	85,5	90,9	83,1	66,5	69,0	85,7	84,6	68,5	74,5
ARAUCA	78,7	77,1	82,3	82,9	84,8	78,2	4,9	14,6	71,7	67,9	64,4	71,2
AMAZONAS	0,0	63,9	84,8	83,1	97,1		0,0	0,0	72,3			83,1
CASANARE	84,0	82,5	80,8	83,5	85,5	81,0	55,9	24,2	79,9	75,9	75,3	75,3
PUTUMAYO	72,1	76,2	74,8	89,7	90,3	74,0	61,8	60,3	82,0	69,9	41,7	73,6
SAN ANDRES	51,5			47,4	71,4	65,6	37,3	48,1	70,3	65,6		
GUAVIARE	24,4	30,8	43,1	56,6	95,9	43,1	0,0	0,0	95,9	59,7		24,2
VICHADA	0,0	44,4	41,4	43,8	53,5	40,9	1,2	31,5	66,8	52,8		35,1
GUAINIA	0,0	0,0	0,0	36,1	86,2	24,6	35,0	32,1	81,6	40,9		
VAUPES					77,7				56,1			

Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi (2012) Atlas de la distribución de la propiedad rural Colombia. Imprenta Nacional.

La relación entre los programas de dotación de tierras, una adecuada distribución de la propiedad y la disminución de la pobreza rural no es directa, ni automática, ni es uniforme a lo largo de las diferentes regiones del país. Aunque este fenómeno no ha sido estudiado suficientemente, la información disponible muestra dos especies de paradojas: que una mejor distribución de la propiedad no se correlaciona con una disminución proporcional de los niveles de pobreza, y que los procesos de adjudicación de baldíos han tenido bajo impacto en reducir los niveles de concentración de la propiedad y en reducir los niveles de pobreza. En efecto, los datos disponibles muestran que mientras Antioquia y Valle muestran altos índices de concentración, tienen también menores niveles de pobreza, en tanto que Nariño

o Chocó, con menores niveles de concentración (en todo caso altos para los estándares internacionales) tienen altos niveles de pobreza. Un caso interesante es el de Santander, donde la baja concentración coincide con menores niveles de pobreza.

Los esfuerzos del Estado Colombiano para dotar de tierras a los campesinos de escasos recursos se han enfocado en programas de acceso a través de la formalización de ocupaciones desordenadas en tierras de la Nación que, como se anotó, han tenido al menos cuantitativamente una dinámica importante pero cuyo impacto en la reducción de la pobreza y de la concentración de la propiedad no es definitivo.

Al contrario, a lo largo del siglo, se han encontrado altos niveles de desigualdad en el proceso de adjudicación de tierras baldías a nivel nacional. El coeficiente que mide esta distribución se mantuvo durante todo el periodo por encima de 0,5 y durante varias décadas se mantuvo por encima de 0,8. En contra de lo esperado, el indicador de desigualdad ha venido empeorando en las últimas décadas y en los últimos años alcanzó los niveles más altos del siglo (USAID, "Informe de efectos e impactos de la adjudicación de baldíos en el desarrollo local, Octubre 2013). Esta desigualdad no solo se detecta a nivel nacional sino también dentro de cada uno de los departamentos.

Como se señaló previamente, las cifras disponibles muestran que la constitución de resguardos indígenas y la titulación de territorios a comunidades negras han tenido una dinámica muy importante. Sin embargo, este también ha sido un proceso no planificado, ampliamente desordenado, que en su avance se ha visto afectado por graves conflictos tanto al interior de las comunidades negras e indígenas, como frente a campesinos y a otro tipo de proyectos de interés público, de proyectos relacionados con minería y otros recursos naturales.

A falta de información clave sobre la real tenencia de cada predio, el grado de informalidad que afecta a los territorios y el hecho de que a la fecha no existe un registro de las solicitudes de tierras presentadas ante el INCODER, no es fácilmente estimable la demanda del recurso ni las necesidades de los pueblos indígenas y de las comunidades negras. Las solicitudes presentadas al INCODER en el último cuatrienio por la población campesina para acceder al subsidio integral de tierras pueden dar un orden de magnitud:

En el año 2010 se presentaron 1.811 proyectos para beneficiar a 15.122 familias de los cuales se atendieron 164 proyectos para 3.149 familias que superaron las tres etapas de la convocatoria. En el año 2011 se presentaron 9.231 solicitudes para 59.760 familias, de los cuales fueron declarados viables 1.937 proyectos para 6.183 familias y en proceso aún de surtir la tercera etapa, a la fecha del informe. Además, durante este año el INCODER atendió 72 proyectos para 320 familias del rezago de la convocatoria del año 2009 y 173 proyectos

para 604 familias del rezago de la convocatoria del 2010 (INCODER, Informes de Gestión, 2010 y 2011).

De acuerdo con esta información, el total de familias a atender en los proyectos ejecutados y/o viables durante los años 2010 y 2011 (10.256 familias) supera considerablemente la meta del cuatrienio, de 7.500 familias campesinas beneficiadas con subsidio integral de tierras (INCODER, Avance de Gestión Plan Estratégico 2010 -2014). Aun suponiendo que todas estas familias hayan sido atendidas, sobresale una diferencia importante en relación con el número de familias solicitantes (sin considerar las familias que solicitaron el subsidio en los años 2009-2012, 2013 y 2014) que asciende a 64.626 familias sin atender.

Las convocatorias para entregar el subsidio integral de tierras se mantuvieron hasta el 2012, año a partir del cual los mecanismos de entrega del subsidio variaron notablemente introduciendo mejoras en la focalización y selección de beneficiarios. Asimismo, el Instituto se encuentra diseñando un mecanismo de registro de solicitantes de tierra que permita hacer una estimación confiable de la demanda de tierras.

La Unidad Agrícola Familiar (UAF), creada como instrumento para medir la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, se ha mostrado difícil de calcular y ha mostrado falencias en su diseño al ser empleada de distintas formas para operar la política de acceso a tierras. El uso más amplio corresponde a la adjudicación de baldíos, cuya extensión se calcula para zonas agroecológicamente homogéneas muy extensas. Para la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario o para otorgar subsidios de compra, el cálculo se hace a nivel predial dependiendo de sus características y el proyecto productivo a realizar.

De otra parte, la Ley 160 estableció la UAF como mecanismo de control a la acumulación de predios cuyo origen fue la asignación de derechos de propiedad por parte del Estado buscando controlar la inequitativa concentración de la propiedad. Las cifras anteriormente señaladas evidencian la ineficacia del marco legal vigente. Además, denotan una baja capacidad de las entidades responsables de implementarlo (en especial del INCODER, las Notarías, el Registro y el Catastro) y un inadecuado diseño de las normas por carecer de incentivos positivos y negativos para asegurar el resultado esperado.

2.4 Un marco institucional deficiente:

La intervención del Estado ha sido en general reactiva, inconsistente en su orientación y débil en su capacidad de ejecución. En consecuencia, la dinámica del ordenamiento social de la propiedad ha dependido casi que exclusivamente de la capacidad e iniciativa de los interesados a nivel individual para demandar la atención del Estado y de los hitos legislativos

sobre la materia, entre los que se destacan las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 160 de 1994. A hoy no se conoce con claridad su magnitud ni su verdadero impacto.

Por otra parte, a pesar de contar con una política pública sobre la materia (CONPES 2590 de 1992), la puesta en marcha de la ley vigente (la Ley 160 de 1994) no dimensionó la magnitud de las tareas a realizar y las metas a alcanzar. La institucionalidad encargada de poner en marcha la política se rige por un conjunto de procesos desintegrados, lentos y engorrosos, procedimientos largos e ineficientes, que muestran resultados modestos frente a la tarea de promover el aprovechamiento productivo de la tierra y de emplearla como mecanismo para reducir la pobreza, así como de su capacidad para hacer cumplir la función social de la propiedad, a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos.

Su diseño actual propicia la fragmentación, el desorden, la duplicidad y superposición de procesos, al mantener separados los mecanismos para atender la formalización de la propiedad privada y pública, la operación de los instrumentos para dar acceso a particulares y comunidades étnicas, los procedimientos para recuperar las tierras de la Nación y, por lo tanto, la gestión de la información. Lo anterior, dificulta la planificación integrada y coherente del ordenamiento de la propiedad y la coordinación práctica de las acciones de las distintas agencias en el campo, donde aparecen en un territorio todos los problemas que afectan la tenencia de la tierra.

De otra parte esta institucionalidad carece de información adecuada, oportuna, consistente, completa y confiable (catastral y registral, principalmente) que le permita identificar los predios y sus atributos jurídicos y físicos, con lo cual se restringen aún más las posibilidades de planeación e implementación de programas e intervenciones integrales en el territorio. La falta de información ha sido crítica para el Gobierno Colombiano al momento de aproximarse a la política pública pues no cuenta con bases de datos que le permitan diagnosticar con suficiencia los problemas actuales en la tenencia de tierras ni su magnitud.

Finalmente, la gestión de tierras es limitada al no contar con instrumentos que permitan articular los programas de formalización, administración y acceso a la propiedad de manera integral con otros instrumentos de política orientados a potenciar la capacidad de aprovechamiento de la tierra con otros recursos productivos y servicios técnicos, generar ingresos, mayor crecimiento y mejorar su uso productivo, basándose en un enfoque territorial y en función de las características socioeconómicas de las localidades y las regiones.

3. Principios alcance y ámbito de la política

3.1 Alcance y Ámbito

El ordenamiento social de la propiedad rural es el conjunto de procesos encaminados a reconocer, aclarar, consolidar y proteger los derechos de propiedad rural; a ejecutar la política de acceso a la tierra para hacer que el aprovechamiento de este recurso contribuya a cerrar las brechas sociales en el campo y a transformarlo en un factor productivo y no en un recurso para acumular riqueza; y a administrar las tierras rurales del país

La política de ordenamiento social de la propiedad no se ocupa de la función ecológica de la propiedad, del uso del suelo, del ordenamiento productivo, ni del desarrollo rural. A pesar de tener relación con los cuatro asuntos, no los abarca. Al igual que estos, la política de ordenamiento social de la propiedad hace parte del ordenamiento territorial.

Se espera que el ordenamiento social de la propiedad sea funcional y sirva a los propósitos del ordenamiento territorial, rescatando así el valor de la gestión participativa entre la comunidad, los actores y agencias interesadas en el uso y aprovechamiento del suelo y el subsuelo. En este contexto, la política de ordenamiento social de la propiedad rural debe ofrecer múltiples figuras y esquemas de asignación de derechos de uso y de propiedad, para entregar un portafolio de herramientas eficaces a estos objetivos en cada territorio.

El reconocimiento, la consolidación y protección de los derechos de propiedad no distinguen la población ni el uso del suelo. La formalización de los derechos de propiedad debe adelantarse en todo el territorio nacional y en relación con todos los que tienen derechos, respetando las restricciones de uso y aquellas partes del territorio sobre los cuales la legislación actual impide el ejercicio de derechos a particulares (en la mayoría de los casos zonas de protección ambiental). Sin embargo, aún en estas zonas el Estado debe atender de la población que las ocupa y reconocer (cuando hay lugar a ello) sus derechos de propiedad y/o uso del suelo. Este es el caso de la constitución de los resguardos a los pueblos indígenas, los consejos comunitarios a las comunidades negras, el reconocimiento del derecho de propiedad individual a algunos particulares que lo ejercieron con anterioridad a la legislación que lo restringió y la formalización de ocupaciones en zonas de reserva forestal que vienen siendo aprovechadas por la población campesina, entre otras.

En materia de administración, la política de ordenamiento social de la propiedad rural comprende una función de seguimiento al cumplimiento de la función social de la propiedad sobre cualquier predio, público o privado, y principalmente consiste en proveer figuras y esquemas de asignación de derechos de uso y de propiedad que sean funcionales al uso del

suelo y el subsuelo definido por la comunidad, actores y agencias en cada territorio. El Estado en su conjunto elige el uso al que servirán las tierras y la función de la Agencia de Tierras será viabilizar este uso adelantando la gestión predial necesaria para el efecto.

Aunque históricamente la administración de las tierras se equipara con la titulación de los baldíos, es mucho más que solo titular predios. Una administración efectiva titulará los predios a la población una vez se haya consolidado esta estrategia como la más adecuada y conveniente para el territorio en términos del uso que se dará al recurso y de los beneficios derivados de entregar el derecho de propiedad en relación con su costo de oportunidad. Con base en estos análisis, la Agencia de Tierras determinará las figuras a emplear, entre las cuales se pueden citar las zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial o cualquier otra que se cree, según las condiciones del territorio y el uso que definió el Estado en su conjunto.

En materia de acceso a tierras, el objeto de la política de ordenamiento social de la propiedad es promover el acceso a la tierra para que sea empleada como activo productivo, dando prioridad a quienes hoy carecen de los medios para acceder a ella. Hacen parte de esta estrategia todos los mecanismos para facilitar el acceso al recurso, sea a través de la asignación de derechos de uso o de propiedad y en función de las prioridades de aprovechamiento del suelo y las condiciones de cada territorio.

La política de ordenamiento social de la propiedad guarda una estrecha relación con el desarrollo rural. La distribución del recurso tierra y su tenencia en términos jurídicos (derechos de propiedad y de uso) genera impactos sobre la producción agropecuaria y sobre el área rural del país y tiene el potencial de crear impactos deseables. Dado que la tierra es un factor fundamental de la producción agropecuaria y un recurso necesario para otras actividades productivas, su forma de tenencia genera incentivos y efectos de distinto orden sobre la generación y distribución de ingresos, la pobreza y la sostenibilidad ambiental. Estos efectos están mediados por múltiples circunstancias, entre ellas la calidad del suelo, el acceso a la tecnología y a otros factores productivos y sociales. Aunque no es su propósito exclusivo, se espera que la política de ordenamiento social tenga impacto en la reducción de la pobreza y desigualdad rural, y de las brechas entre el desarrollo rural y el urbano.

Finalmente, la sola distribución y el ordenamiento de la propiedad no asegura el aprovechamiento eficiente de la tierra ni la superación de la pobreza. Dado que la actividad agrícola presenta baja productividad y eficiencia, es indispensable que la política de ordenamiento de la propiedad esté adecuadamente articulada con la política de ordenamiento productivo y con los instrumentos de política que se dirigen a lograr el acceso a otros recursos y servicios, como el crédito y la asistencia técnica; de otra manera el potencial de la estrategia de acceso a la tierra y del ordenamiento social de la propiedad en general no contribuirá a reducir la pobreza.

3.2 Población Objetivo

La población objetivo es toda aquella que tenga, ejerza o pretenda ejercer algún derecho sobre tierra rural en el país, las agencias del orden nacional y territorial con facultad y competencia para definir el uso del suelo y aquellas que ejerzan o pretendan ejercer derechos de uso y de propiedad sobre la tierra.

Sin embargo, cada estrategia de política comprende o se aplica a la población general o a un grupo de población específica según su alcance. A continuación se caracteriza la población objetivo según el tipo de estrategia con el propósito reconocer, especificar y diferenciar los sujetos y/o interesados afectados por cada una, sus derechos, deberes y obligaciones en materia de ordenamiento social de la propiedad rural.

En materia de seguridad jurídica y formalización, la población objetivo es:

- La población que de buena fe y con justo título posee tierras rurales.
- La que de buena fe ocupa tierras de la Nación, cumple la función social de la propiedad y los criterios de la estrategia de acceso a tierras.
- Las agencias locales y nacionales con derechos de posesión y/o uso sobre el territorio.

En materia de acceso, la población objetivo es, a su vez:

- Quienes desarrollan o pretendan desarrollar actividades agropecuarias para el autoconsumo y la producción en pequeña escala
- Quienes desarrollan o pretendan desarrollar actividades agropecuarias como principal actividad económica, ya sea en mediana escala o en proyectos agroindustriales.
- Los pueblos indígenas y las comunidades negras que ocupan territorios tradicionalmente.

Sin importar la estrategia de que se trate, la POSPR atenderá de preferencia a grupos poblacionales que están en situación de vulnerabilidad en razón de su género, etnia y condiciones económicas, con el fin de fortalecer los mecanismos de participación e inclusión y con el propósito de cumplir los objetivos de la política.

Finalmente, en materia de administración, la población objetivo es:

- Las agencias nacionales y locales competentes para definir el uso del suelo.
- La población que ejerce o pretende ejercer derechos de aprovechamiento del suelo para cualquier tipo de actividad productiva en virtud de títulos y/o concesiones otorgados por las agencias Nacionales o locales.
- La población que ocupa, posee o ejerce derechos sobre predios rurales objeto de esquemas de aprovechamiento del suelo para cualquier tipo de actividad productiva.

- La población que de buena fe ocupa tierras de la Nación y cumple la función social de la propiedad.
- La población que de manera ilegítima o ilegal ocupa o ejerce derechos sobre las tierras de la Nación.
- La población que no cumple la función social de la propiedad independientemente de si pertenece a la Nación o no.

3.3 Principios

3.3.1 Intervenciones territoriales por oferta

Solucionar los problemas de la tenencia de la tierra, que son de gran magnitud, diversidad y complejidad, demanda de parte del Estado intervenciones públicas planificadas y la coordinación de servicios de oferta a través de estrategias y procesos operativos de gran escala, principalmente de formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios rurales del país.

Ello supone que la actual situación de atender “a ruego”, con base en la iniciativa individual de los interesados, sea superada por una planificación focalizada y progresiva, orientada al cumplimiento de objetivos claros en el contexto de políticas nacionales y locales de desarrollo económico, social, rural y ambiental, con una asignación de recursos acorde con la aprobación de los planes y programas correspondientes.

Esta política propone intervenciones en territorio a partir de la formulación de planes completos de ordenamiento social de la propiedad rural, que comprendan formalización, seguridad jurídica, administración y acceso a tierras, o solo de mapeo de la situación jurídica de los predios y formalización, según el caso. Parte de la base de que cada plan reconoce y se formula según las diferencias locales y regionales, a partir de las cuales se pueda entender la relación de la tenencia de la tierra con las condiciones sociales de crecimiento y de pobreza. De esta manera, los planes se diseñen para contribuir a resolver los problemas de acceso a la tierra, derechos de propiedad, y administración del recurso en cada zona.

Además, la política exige la creación de capacidades a nivel local, es decir de las comunidades, municipios, regiones y departamentos, y la vinculación de esta política a las políticas de desarrollo rural (en especial, de ordenamiento productivo) y ordenamiento territorial, de tal manera que se desarrollen e incorporen medidas e instrumentos de política de otra naturaleza, capaces de incentivar un uso productivo, sostenible y adecuado de la tierra, de dinamizar los mercados de tierras y de corregir las fallas de mercado características de la tenencia de la tierra en el país.

3.3.2 Nuevo marco institucional

La implementación de estrategias y procesos con este alcance requiere la creación de una capacidad institucional que el Estado no posee. Es necesaria la creación de una **Agencia Nacional de Tierras** que pueda poner en marcha estas intervenciones planificadas y participativas, que tenga la autoridad para administrar, entregar y formalizar las tierras de la Nación, para adelantar la gestión predial en zonas empleadas para múltiples usos al interior del sector agropecuario, de otros sectores como minería y medio ambiente y entre grupos poblacionales y actores en territorio.

La creación de la Agencia debe acompañarse de la revisión y actualización del marco legal vigente para hacerlo simple, pertinente y especializado. A su vez, supone el fortalecimiento de la capacidad de los jueces y la creación de la **jurisdicción agraria** como instancia judicial de cierre en todos los asuntos asociados a la protección y definición de los derechos de propiedad y de uso sobre la tierra. Supone, además, normas precisas que establezcan que en materia de tierras la legislación agraria prevalece siempre sobre la legislación civil, un principio que, por lo demás, en materia de baldíos, lo estableció ya la Ley 160.

Las intervenciones propuestas no serán efectivas sin información suficiente, oportuna y confiable. Por lo tanto, la puesta en marcha de la política de ordenamiento social de la propiedad requiere el fortalecimiento de los servicios de información en todos los niveles y en todas las instituciones que intervienen en la implementación de la política y, especialmente, el acceso oportuno a la información catastral y registral del país.

3.3.3 Formalización, acceso a tierras y administración: estrategias encadenadas

La política de ordenamiento social de la propiedad rural concibe la formalización como un bien y un servicio público. Este enfoque permite al Estado trabajar para eliminar los incentivos negativos que actualmente operan en su contra en términos de los costos económicos y de transacción tanto para el Estado como para el usuario, facilita la provisión del servicio por parte del Estado, la simplificación de los trámites y la asignación del deber de responsabilidad sobre la legalidad y legitimidad en la adquisición, uso y disfrute de la tierra.

El alto nivel de informalidad tiene un impacto significativo sobre la política de acceso y de adjudicación de las tierras, pues a falta del mapeo y reconocimiento de los derechos de los ocupantes y poseedores ya establecidos, se dificulta la determinación de las necesidades reales de tierra para otros campesinos pobres y trabajadores sin tierras y la disponibilidad de predios para el mismo efecto. Indirectamente, la falta de formalización dificulta la determinación de las necesidades de tierras para los nuevos programas de acceso y administración del recurso.

Mapeada la situación jurídica de los predios en una zona, el agente institucional tendrá la información requerida para adelantar programas ambiciosos de acceso a tierras. La formalización de la propiedad comprende el reconocimiento de los ocupantes de las tierras de la Nación que cumplen la función social de la propiedad y que además cumplen los criterios de la estrategia de acceso a la tierra que se desarrolla más adelante, por lo cual la formalización constituye una de las vías a partir de las cuales el Estado avanza en la política de acceso a tierras.

Con el propósito de reconocer la población que de buena fe ocupa las tierras de la Nación y cumple con la función social de la propiedad sin cumplir los criterios de la estrategia de acceso a tierras, se propone diseñar mecanismos innovadores que permitan atender los ocupantes que han contribuido al desarrollo de la agricultura y que requieren reconocimiento de sus esfuerzos y apoyo para la continuidad de sus actividades.

Este propósito implica distinguir entre ocupantes que cumplen con los requisitos de la Ley 160 para ser beneficiarios de las adjudicaciones, caso en el cual el agente institucional tiene la posibilidad de entregar el baldío por vía de la titulación, y otros ocupantes que a la luz de esta ley pueden ser considerados ocupantes indebidos, como es el caso de empresas familiares, campesinos medianos y grandes, que progresaron hacia una agricultura comercial viable y que no pueden ser lanzados de las tierras que ocupan, desconociendo el capital creado y sus aportes al progreso social y económico, sin ofrecerles alternativas so pena de que se generen nuevos conflictos.

La política de ordenamiento social de la propiedad concibe la tierra como un bien finito, fuente de Soberanía de la Nación y como tal, objeto de administración por parte del Estado, diferenciando su alcance según se trate de predios privados o públicos. Las tierras de propiedad privada son sujetas a transacciones entre particulares y el rol del Estado consiste en proteger los derechos, dirimir los conflictos que puedan surgir; eliminar las fallas de mercado y regular el ejercicio del derecho de conformidad con las disposiciones legales y de las políticas públicas, en especial verificar el cumplimiento de la función social de la propiedad (su uso productivo). Las tierras de propiedad de la Nación, por su propia naturaleza, son objeto de la regulación del Estado para su ocupación, acceso y aprovechamiento, lo cual implica las condiciones para transferir y adjudicar los derechos de uso y de propiedad que le asisten a la Nación.

El desarrollo de esta política y la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad, en especial los programas para su distribución, supone la definición de criterios para el efecto y el rediseño y actualización de la unidad de medida aplicable en el territorio colombiano en términos de extensión. Como medida residual será necesario recuperar el mecanismo de compra de tierras para complementar la formalización y los demás mecanismos de acceso, cuando estos no sean suficientes para atender la demanda,

identificando e implementando mecanismos de control a los fenómenos de especulación de precios.

Finalmente, esta política supone que los esquemas de aprovechamiento de la tierra y del ordenamiento social de la propiedad pueden concretarse en múltiples esquemas de uso sin necesidad de transferir el derecho de propiedad, que hasta la fecha han sido virtualmente ignorados en el país. Además de ser funcionales a los propósitos de acceso a tierra, son útiles para la gestión de las tierras rurales empleadas para usos diferentes a las actividades agropecuarias, que generalmente son fuente de conflicto con actores en el territorio y con otros sectores económicos y administrativos del Estado.

4. Objetivos

4.1 General

El objetivo general de la política de ordenamiento social de la propiedad rural es crear las condiciones para que la tenencia de la tierra contribuya a su aprovechamiento eficiente, al crecimiento económico, a la reducción de la pobreza y la desigualdad, al manejo sostenible de los recursos naturales de uso agrícola y contribuyan al logro de la equidad y la paz.

4.2 Específicos

- Ofrecer seguridad jurídica y promover un mercado de tierras transparente y público.
- Promover el acceso a la tierra en favor de los trabajadores rurales.
- Administrar la tierra y aprovechar su valor como recurso natural finito.
- Promover el aprovechamiento eficiente de la tierra.
- Levantar información objetiva, confiable, oportuna y suficiente en materia de tierras

5. Ejes estratégicos

5.1 Seguridad jurídica, formalización de la propiedad y mapeo de la situación jurídica.

La estrategia de seguridad jurídica, formalización de la propiedad y mapeo de la situación jurídica busca reconocer y consolidar los derechos de propiedad legítimamente adquiridos, crear acceso a información confiable, oportuna y completa que facilite a todos las transacciones sobre la tierra y contribuir a crear las condiciones para un mercado de tierra

funcional, público y transparente. Impacta positivamente a toda la población que legítima y legalmente ocupa o posee tierras rurales sin haber consolidado el derecho de propiedad.

La informalidad se refiere a todas las posesiones sobre predios rurales privados que carecen del reconocimiento judicial del derecho y/o de la inscripción de un justo título en el registro; también comprende la falta de registro de títulos entregados por el Estado, e incluso se extiende a la ocupación de los predios que pertenecen a la Nación, como se mencionó en los "Principios" de este documento y se explica en las estrategias de acceso y administración de tierras. La informalidad también es obstáculo para la administración y el acceso a la tierra e inclusive para la restitución y la recuperación de las tierras de la Nación.

De acuerdo con el diagnóstico de este documento la informalidad de la propiedad rural en Colombia es excesivamente alta y los recientes programas y proyectos impulsados por el Gobierno tienen un impacto reducido. La experiencia del Programa de Formalización, del INCODER y de otros proyectos piloto, muestra que si bien hay un progreso en la formulación de estrategias y procesos de acompañamiento a los titulares, la cobertura es muy baja. Una limitación fundamental de estos programas es que operan por solicitud de quien quiere formalizar su tenencia, pues el marco legal fija en el tal responsabilidad, con el agravante de que la complejidad de los procesos y los costos correspondientes se han convertido en incentivos negativos en contra de la formalización, especialmente en el caso de pequeños y medianos productores.

Enfrentar el problema generalizado de informalidad de la propiedad requiere un cambio radical de enfoque, en forma tal que en lugar de operar en base a solicitudes individuales, se pueda orientar a programas masivos, con un procedimiento único para predios privados y públicos, sencillo, de bajo costo y que brinde seguridad jurídica a los titulares.

La metodología ya experimentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural² propone intervenciones masivas en el territorio por barridos prediales que permiten la identificación física y jurídica de cada predio de manera simultánea, la aclaración de la relación jurídica que ostentan sus tenedores con cada predio y la consolidación del derecho de manera inmediata, previo acuerdo entre los interesados o, en su defecto, el acopio de los soportes documentales para acudir a las autoridades judiciales para solicitar su reconocimiento. Se sugiere ampliar esta metodología para las intervenciones integrales en territorio para el ordenamiento social de la propiedad.

La formalización no distingue por población, naturaleza y/o extensión del predio. Toda la población en posesión u ocupación de predios rurales y todas las autoridades locales y nacionales interesadas en proteger y consolidar sus derechos o en su reconocimiento, deben

² Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

confluir al proceso de formalización³. Este proceso debe incluir la formalización de predios de la Nación, especial pero no únicamente los que se encuentran ocupados y cumplen los criterios de la estrategia de acceso que se explica más adelante.

La formalización y el mapeo de la situación jurídica de los predios de una zona incluye la identificación y formalización de todos los predios y también incluye el mapeo de la situación jurídica y delimitación de aquellos predios cuyos linderos se encuentran en discusión y que no es posible aclarar debido a conflictos entre las partes, cualquiera que estas sean (entre entidades públicas, entre Estado y particulares, o entre particulares), sobre los cuales la rama judicial se pronunciará en instancia de cierre previa actuación de los interesados.

La implementación de esta estrategia requiere, a su vez, la creación de un marco normativo simple, especializado y pertinente que regule los programas masivos de formalización, preferiblemente a través de mecanismos alternativos de solución de conflictos, y la puesta en marcha de metodologías de barrido predial previamente anotadas, partiendo de la declaración del interés público de la formalización de la propiedad, y en consecuencia de la definición de las obligaciones del Estado y de los ciudadanos.

Sin el diseño de este nuevo marco normativo e institucional no es posible resolver algunas de las principales causas que contribuyen a la informalidad de la propiedad rural, entre ellas la multiplicidad y complejidad de los procedimientos existentes, su aplicación en forma desintegrada y fragmentada en una misma zona, los altos costos de los procesos que operan como incentivos en contra de la formalización, la baja capacidad institucional para planificar y llevar a cabo planes de formalización institucional, y la falta de información completa, confiable y actualizada (principalmente catastral y registral) para identificar los predios y la población.

La formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios rurales que aquí se propone se debe poner en marcha a través de un proceso de intervención en territorio por oferta, en la medida de lo posible a través de contrataciones masivas de productos como planos prediales y/o conformación de expedientes, que se implementa entre la Nación y las autoridades locales conforme el respectivo Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad, con una metodología estandarizada de barrido, con tecnología suficiente para la individualización predial con el previo acceso a la información catastral y registral, con presencia móvil según la focalización en territorio y dejando capacidad instalada en cada

³ El procedimiento ha sido diseñada por OPEBSA. Este documento sugiere que el proceso debe hacer una identificación integral del territorio de tal manera que en un solo proceso se adelante todo el ordenamiento social de la propiedad rural de la zona.

municipio para culminar los procesos judiciales y garantizar la sostenibilidad del ordenamiento y la gestión de los derechos de propiedad en el territorio⁴.

Este esquema operativo es un elemento clave para su adecuado desempeño. Un efectivo ordenamiento social de la propiedad rural supone tomar en serio el enfoque territorial y recibir como insumo y soporte de la gestión institucional la participación de la comunidad en el territorio y la interacción de la institucionalidad con la población y los líderes sociales dedicados exclusivamente a facilitar, explicar y legitimar la intervención institucional en el territorio⁵.

Aunque el ordenamiento social de la propiedad no es un proceso lineal; por el contrario, es un proceso dinámico, complejo e interdependiente. Esto significa que la formalización de los derechos de propiedad tiene un impacto sustancial en la política de acceso a tierras y en la identificación de los predios que serán objeto del proceso agrario para fines de recuperación, extinción, clarificación, expropiación o deslinde. A su vez, los predios que ingresan al fondo de tierras constituyen la fuente para alimentar e implementar las políticas de acceso y administración de las tierras. Finalmente, la gestión local del territorio y la capacidad de cada municipio para gobernar estos asuntos en el tiempo es la condición de la sostenibilidad de la política de tierras y del ordenamiento social de la propiedad rural.

Además de ser un proceso interdependiente, el ordenamiento social de la propiedad convoca a otros sectores y entidades del orden nacional y local. Ninguno de estos procesos pueden planificarse y desempeñarse adecuadamente sin el concurso del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Superintendencia de Notariado y Registro, así como del DANE, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y la Sociedad de Activos Especiales, la Unidad para la Restitución de las Tierras y Territorios, el Ministerio de Medio Ambiente y las autoridades ambientales locales, los alcaldes, gobernadores, concejos municipales y asambleas departamentales y de manera secundaria o provisional, las autoridades minero-energéticas y de infraestructura.

Ello supone una gestión del territorio que inicia por diseñar el plan de ordenamiento o de formalización y mapeo de la situación jurídica de los predios que maximice los recursos del Estado y atienda las condiciones específicas de cada zona en términos de la estructura de los derechos de propiedad que allí se encuentran, las costumbres, el tejido social construido, el uso del suelo que se ha definido, las condiciones ambientales y económicas del territorio y el ordenamiento productivo de tal manera que pueda atender los múltiples sectores y actores

⁴ Conforme la metodología del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y el Anteproyecto de Ley de Formalización de la Propiedad Rural.

⁵ La experiencia institucional del INCODER y del Programa de Formalización con la población evidencian la importancia de contar con personas idóneas capacitadas específicamente para interactuar con la comunidad y los líderes sociales en cada territorio.

interesados y organice la intervención de acuerdo con los criterios previamente diseñados y acordados con las autoridades locales para la focalización⁶.

Cada plan de ordenamiento propone una caracterización aproximada del territorio, identifica los actores claves, estima el tiempo y los recursos para adelantar el ordenamiento social de la propiedad rural de la zona y propone metas preliminares⁷. Este trabajo conjunto es condición para el éxito del proceso pues la identificación física sin aclarar la relación jurídica que el tenedor tiene con el predio puede generar mayor inseguridad en los derechos de propiedad rural y lo propio ocurre con las intervenciones sin el registro de la situación jurídica, pues los procesos no serán efectivos en la consolidación y protección de los derechos de propiedad hasta tanto estos sean públicos y oponibles a cualquier tercero con potencial interés en los predios.

Adelantado este trabajo, el plan debe identificar y acordar las metas del ordenamiento social de la propiedad en la zona, los recursos requeridos para alcanzarlas y las fuentes de financiación conjunta⁸. Este proceso culmina con el diseño del plan municipal, veredal o departamental del ordenamiento social de la propiedad rural, según se acuerde, conforme las condiciones de cada zona⁹ y su contenido básico o mínimo debe establecer:

- i. Identificación de predios
- ii. Categorización de la propiedad pública y privada y los tipos de informalidad.
- iii. Identificación de las zonas ambientales y las restricciones para su uso.
- iv. Identificación preliminar del tamaño de los predios.
- v. Identificación preliminar de los propietarios registrados en la zona
- vi. Identificación de procesos agrarios y/o de restitución en la zona
- vii. Caracterización preliminar de la población
- viii. Estimación de la demanda de tierras en la zona
- ix. Estimación de la informalidad en la tenencia de la tierra
- x. Propuesta de las estrategias para el ordenamiento para la zona
- xi. Estimación del tiempo requerido para el ordenamiento de la zona
- xii. Estimación de los recursos humanos y financieros requeridos
- xiii. Metas y cronograma para el ordenamiento, que debe incluir mínimamente:
 - Meta de acceso a tierra y territorios (familias y predios)
 - Meta de formalización (familias y predios)
- xiv. Propuesta de financiación conjunta considerando las metas y cronograma

⁶ La etapa de planeación a nivel nacional a través del CONPES fue diseñada por OPEBSA en el anteproyecto de ley de formalización. Este documento sugiere la ampliación de su alcance para adelantar todo el ordenamiento social de la propiedad rural.

⁷ Véase Metodología del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

⁸ El texto sugiere ampliar el alcance de la metodología del Programa de Formalización para gestionar todo el ordenamiento social de la propiedad en una sola intervención.

⁹ Sobre los planes municipales de ordenamiento social de la propiedad rural se sugiere revisar los avances del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, de la UPRA y los aportes de USAID – Programa Tetra-Tech – componente de Formalización.

El plan formulado debe ser implementado preferiblemente a través de la contratación de las intervenciones masivas en cada zona, y debe contener acciones para la construcción de capacidad instalada en el territorio. Culinada la intervención, cada municipio debe contar con la capacidad suficiente para concluir los procesos litigiosos (cuya conciliación y/o acuerdo no sea posible por otras vías) ante las autoridades judiciales, consolidar la información predial del municipio y ofrecerla al público para facilitar las transacciones y garantizar la sostenibilidad de la seguridad jurídica en la zona.

Para llevar a cabo esta estrategia, se proponen las siguientes medidas específicas:

- i. Revisar y complementar la metodología del programa de formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura para aplicar un barrido predial integral para el ordenamiento social de la propiedad rural.
- ii. Diseñar un procedimiento único para predios privados y públicos, basado en trámites administrativos especializados pero concluyendo en un cierre judicial que le dé la necesaria seguridad jurídica, y que sea sencillo y gratuito para la población de escasos recursos y de bajo costo para el resto de la población.
- iii. Incorporar en el procedimiento mecanismos alternativos de solución de conflictos para formalizar la mayor cantidad de casos posibles en el barrido predial integral.
- iv. Diseñar un esquema operativo para el barrido predial integral preferiblemente a través de contrataciones de terceros para la producción de planos prediales y expedientes, que vaya de la mano del desarrollo del catastro multipropósito.
- v. Diseñar un modelo de plan de ordenamiento social de la propiedad rural y el manual para su elaboración, que le servirán como base a la Agencia Nacional de Tierras para la entrada al territorio.

Estas medidas de política implican una revisión sistemática de la normativa que regula la formalización de los derechos de propiedad rural para unificarla y ajustarla. Implica una revisión a los procedimientos de la Ley 160 de 1994, a los procesos de pertenencia previstos en el código de procedimiento civil, y a la Ley 1561 y demás normas que regulan el saneamiento de la propiedad.

5.2 Acceso a tierra

Esta estrategia propone mecanismos para facilitar el acceso a la tierra, en especial a pequeños productores, como un medio para quienes la aprovechan productivamente. Incluye figuras de asignación de los derechos de uso y de propiedad en función de su aprovechamiento sostenible y productivo. En tanto recurso natural escaso, privilegia la población que aprovecha la tierra eficiente y sosteniblemente para las actividades agropecuarias (incluidas las forestales) y prioriza al grupo de población que carece de los

recursos para acceder a ella por sus propios medios o que tiene acceso a la tierra pero en extensiones insuficientes. Finalmente comprende el reconocimiento de las tierras y territorios a los pueblos indígenas y comunidades negras que las han ocupado y poseído tradicionalmente.

Dada la insuficiencia de información confiable, oportuna y suficiente sobre la demanda y oferta de tierras, el Estado no cuenta con las herramientas para desarrollar planes de acceso a la tierra ni para crear un mecanismo de evaluación que permita hacer seguimiento al cumplimiento de los objetivos de esta estrategia, principalmente para medir su contribución a la reducción de la pobreza y la desigualdad rural. Adicionalmente, como se ha anotado a lo largo del documento, gran parte de los baldíos de la Nación se encuentran ya ocupados en medio de procesos desordenados y espontáneos del territorio.

Por lo tanto, la implementación de esta estrategia está condicionada, aunque no enteramente, a un previo avance en materia de mapeo de situación jurídica y formalización de la propiedad y en la toma de decisiones sobre la administración de las tierras en cada territorio, tal como se propone en las estrategias previas de este documento. Adelantados estos procesos, la Agencia Nacional de Tierras tendrá una dimensión de la demanda y de la oferta de tierras, privadas y públicas, así como de los baldíos disponibles y adjudicables. Posteriormente, corresponderá a la Agencia caracterizar la población que demanda el recurso en el territorio y poner en marcha los mecanismos de acceso a tierras conforme esta caracterización.

Tal como se señaló en el diagnóstico, los instrumentos legislativos y los programas de acceso a tierras puestos en marcha hasta la fecha no han tenido los resultados esperados. Esta política propone concentrar los esfuerzos de la estrategia de acceso a tierras en tres elementos clave: promover el acceso al activo con suficiente seguridad jurídica para quien aprovecha el recurso; conceder el acceso a pequeños propietarios; y desarrollar nuevos mecanismos para el acceso a la tierra sin necesidad de transferir el derecho de propiedad,

Este último mecanismo, de derecho de aprovechamiento, puede arrojar ventajas importantes, entre las que se resaltan dos. En primer lugar, elimina el incentivo para adquirir la tierra para fines meramente acumulativos o especulativos, pues el derecho de propiedad es requisito sin el cual no es posible captar el valor patrimonial del predio. En segundo lugar, crea incentivos para que el uso del predio sea adecuado y funcional al ordenamiento productivo del territorio, ya que el beneficiario asume una serie de obligaciones relacionadas con su aprovechamiento, y derecho de aprovechamiento podrá ser revocado si se incumplen dichos compromisos.

Esta estrategia está dirigida a toda la población rural que trabaje la tierra para desarrollar actividades agropecuarias, lo cual incluye grupos étnicos, campesinos con pocos, medianos

o grandes recursos y grandes inversionistas o empresarios del sector agropecuario. Teniendo en cuenta que las condiciones de la población impactan la necesidad y/o la demanda por la tierra y que esta estrategia prioriza al grupo de población que carece de capital para acceder a ella por sus propios medios o que la tiene en extensiones insuficientes, se proponen los siguientes mecanismos generales:

- i. Entrega del derecho de propiedad a pequeños productores sin tierra, con los subsidios correspondientes, en términos de la UAF aplicable, con restricción de inembargabilidad e inalienabilidad por un periodo de tiempo determinado, sin ninguna otra restricción a su movilidad una vez finalizado este periodo de tiempo.
- ii. Reconstitución de los minifundios y microfundios para permitir constituir propiedades de hasta una extensión de la UAF aplicable a través de la asignación de créditos flexibles, con un componente de subsidio según la caracterización de la población.
- iii. Celebración de contratos de aprovechamiento a pequeños ocupantes en tierras con restricciones de aprovechamiento por razones ambientales, sujeta a la protección ambiental correspondiente y la posibilidad de recibir pagos por servicios ambientales, de acuerdo con una reglamentación que se expida al respecto.
- iv. Celebración de contratos de concesión, arrendamiento y otras figuras de usufructo de tierras de la Nación en las zonas de desarrollo empresarial y en cualquier otra figura que promueva el aprovechamiento de las tierras a gran escala, sin transferir el derecho de propiedad. En igual sentido, sería conveniente evaluar la conveniencia de incluir la figura del derecho real de superficie dentro de la legislación colombiana.

Los primeros dos mecanismos se enfocan en la población que desarrolla o pretende desarrollar actividades agropecuarias en pequeña escala, incluido para el autoconsumo. Se busca atender la población que no tiene tierra y aquella que la tiene en extensiones insuficientes.

El tercer mecanismo está dirigido a la población de recursos modestos ya asentada en territorios que pertenecen a las zonas de manejo especial ambiental y reservas forestales que pueden ser aprovechadas. Se trata de buscar soluciones alternas a la reubicación, reconocer la ocupación y a la vez establecer regulaciones e incentivos que aseguren la protección del recurso y la sostenibilidad de su aprovechamiento. En el caso de ocupación de páramos, se debe prohibir explícitamente el uso agropecuario, pero pueden desarrollarse programas para el pago por servicios ambientales (conservación del páramo) o de reubicación de la población correspondiente.

El último mecanismo está dirigido a quienes desarrollan o pretendan desarrollar proyectos agroindustriales en gran escala. En este caso, el Estado facilitará el acceso a la tierra mediante la celebración de contratos de concesión o a través de cualquier otro medio de

usufructo. Para estas grandes inversiones agropecuarias, normalmente de mediano y largo plazo, la propiedad en sí misma de la tierra no es indispensable, sino el uso de ésta bajo reglas de seguridad jurídica, de forma que permita la implementación exitosa de los proyectos de inversión correspondientes. Para cumplir estas condiciones, el Estado innovará mecanismos de acceso que le permitan aprovechar el valor por ceder temporalmente el usufructo de la tierra y ofrezcan al inversionista la seguridad jurídica necesaria.

Aparte de los mecanismos mencionados, el Gobierno puede diseñar también, a través de FINAGRO, líneas de crédito para la compraventa de tierras que atiendan las condiciones de los productores rurales. Se busca atender, por esta vía, el acceso a tierras a quien quiera trabajarla, en condiciones de plazo y costo adecuado. Quienes accedan a estas líneas de crédito no tendrán restricción alguna en la movilidad para transar el activo adquirido y puede amortiguar el impacto fiscal de los demás mecanismos de acceso a tierras.

Como se anotó previamente, esta estrategia reconoce también a los pueblos indígenas y las comunidades negras que ejercen derechos sobre la tierra de manera tradicional. El proceso de acceso a tierras por parte de comunidades étnicas tampoco ha sido planificado y ha sido así igualmente desordenado y en su avance se ha visto afectado por graves conflictos tanto al interior de las comunidades indígenas y negras, como al exterior, frente a campesinos y a otro tipo de proyectos de interés público.

Esta política se orienta al reconocimiento de las particularidades de cada comunidad, así como de sus necesidades en relación con la tierra. Colombia es rica en etnias y culturas y sus características, tradiciones, su relación con la tierra y sus necesidades también varían. Esta política propone documentar la necesidad y la relación de cada comunidad étnica con la tierra y los territorios en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad. Los procesos de construcción de estos planes incluirán espacios autónomos de participación con los pueblos y comunidades étnicas.

Una vez construidos los planes de ordenamiento social de la propiedad, la estrategia de acceso a tierras de estos pueblos y comunidades debe tener alternativas de solución para por lo menos los siguientes tres escenarios:

- i. Comprende aquellos casos en los que las comunidades y grupos étnicos poseen u ocupan las tierras y no existe discusión jurídica sobre su tenencia. En estos casos la estrategia de acceso confluye con la estrategia de seguridad jurídica y formalización para consolidar y reconocer los derechos territoriales de la comunidad.
- ii. El segundo escenario comprende los casos en los que confluyen reclamos de dos sujetos de derecho cuyos derechos no pueden coexistir porque reclaman el derecho sobre el mismo predio. En estos casos, la Agencia Nacional de Tierras documentará el expediente correspondiente y lo remitirá al juez competente para que resuelva el conflicto. El

expediente puede acompañarse de un concepto y recomendación sobre una posible solución.

- iii. El tercer escenario comprende los casos en los que confluyen reclamos de dos sujetos de derecho que pueden coexistir porque solicitan la protección de derechos diferentes sobre la misma porción de tierra. La estrategia en estos casos debe dar prevalencia al reconocimiento del uso tradicional que las comunidades han dado a los territorios y el diseño de mecanismos efectivos para protegerlo, armonizándolo con quien(es) ostente(n) el derecho de propiedad. Es necesario que el Estado innove en mecanismos y alternativas para garantizar los derechos de uso (más allá de la servidumbre), de manera que se respeten y preserven las prácticas tradicionales de los grupos étnicos. En caso de no encontrar una solución para armonizar ambos derechos, la agencia documentará el expediente correspondiente y lo remitirá al juez competente para que resuelva el conflicto. El expediente puede acompañarse de un concepto y recomendación sobre una posible solución.

Finalmente, al igual que ocurre con la población de escasos recursos, el Estado debe diseñar programas de compra de tierras de tal manera que, agotados los demás mecanismos de formalización y acceso a la tierra, el Estado pueda atender los casos en los que no sea posible suplir las necesidades de las comunidades étnicas.

La puesta en marcha de esta estrategia requiere el diseño de un manual para caracterizar la población en el territorio y crear nuevos instrumentos para aplicar a cada grupo, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad. Asimismo, exige la puesta en marcha de esquemas operativos que permitan articular la estrategia de acceso a tierra con los programas de desarrollo rural, de tal manera que las intervenciones en los territorios ofrezcan los bienes y servicios requeridos en cada zona. Finalmente, exige el diseño de contratos tipo que permitan adaptar para cada territorio los parámetros del cumplimiento de la función social de la propiedad y esquemas para que el Estado perciba retribución en especie y/o dinero por ceder el uso de las tierras que le pertenecen.

Para poner en marcha estas estrategias, se requieren las siguientes medidas específicas:

- i. Unificar el régimen de acceso a tierras a pequeños productores y las condiciones generales en las que se entregan los derechos de propiedad o de uso, según la población.
- ii. Diseñar instrumentos y reglamentos que permitan aplicar los criterios generales de asignación de derechos de propiedad y uso de la tierra atendiendo las características de cada territorio intervenido.

- iii. Unificar los criterios para la definición de pequeño, mediano y gran productor, aplicables, no solo a la política de tierras, sino al conjunto de la política agropecuaria (crédito, acompañamiento integral y compras estatales a la agricultura familiar).
- iv. Crear nuevos instrumentos de acceso a tierras para aplicar a cada grupo poblacional, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad.
- v. Diseñar nuevos mecanismos para el acceso a la tierra sin necesidad de transferir el derecho de propiedad.
- vi. Diseñar contratos tipo que permitan adaptar para cada territorio los parámetros del cumplimiento de la función social de la propiedad.
- vii. Diseñar esquemas de asignación de derechos para que el Estado perciba retribución en especie y/o dinero por ceder el uso de las tierras que le pertenecen.

La gran mayoría de medidas de política señaladas implican una revisión a la Ley 160 de 1994, en este caso para unificar el régimen de acceso a tierras sin diferenciar la fuente y para hacerla más simple y general. Adicionalmente, implican el diseño de reglamentaciones que den movilidad a la Agencia Nacional de Tierras para intervenir los territorios y el diseño de metodologías y manuales para su operación.

5.3 Administración

La estrategia de administración busca orientar el uso de la tierra que pertenece al Estado o que ingresa a su patrimonio y asignar los derechos de uso y de propiedad de manera coherente con el ordenamiento social y productivo de cada territorio rural. También busca dotar al Estado de herramientas eficaces que le permitan hacer seguimiento al cumplimiento de la función social de la propiedad (su uso productivo) y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifica su incumplimiento. Impacta a toda la población que ocupa, posee, ejerce o pretende ejercer derechos sobre predios rurales para su aprovechamiento. El impacto es negativo para la población cuando se verifica el incumplimiento de la función social de la propiedad rural.

5.3.1 Asignación de los derechos según el ordenamiento territorial:

Al ser la tierra un recurso natural finito, necesario para casi cualquier actividad rural sobre el suelo e incluso sobre el subsuelo, se requiere una administración que defina la mejor manera de asignar los derechos de uso y de propiedad. Si se trata de tierras que pertenecen a la Nación o que ingresan al patrimonio del Estado, la administración incluye la definición

de estos derechos; si se trata de tierras privadas, tiene el alcance de orientar y crear condiciones de aprovechamiento y de ofrecer información y asesoría que busque remediar las fallas de mercado que crean inequidades en las transacciones y en las operaciones de mercado de tierras.

La administración de las tierras rurales que se propone en el marco de esta política excluye la toma de decisión sobre el uso del suelo pero crea un responsable institucional por la definición de los derechos de uso y de propiedad sobre las tierras del país, de tal manera que definido el uso sobre una superficie sea posible reconocer y aclarar los derechos de propiedad de la zona y adelantar la gestión predial necesaria para definir las condiciones en las que se aprovechará el recurso.

En ejercicio de esta estrategia, el Estado tiene la facultad para crear figuras de aprovechamiento del suelo funcionales a cada territorio e incluso tiene el espacio para incidir vía incentivos de tenencia de la tierra sobre el ordenamiento productivo de las zonas. Puede facilitar el ordenamiento ambiental del territorio creando figuras que ceden el uso sostenible de la tierra, mecanismos para asignar derechos de propiedad condicionando su uso sin necesidad de sustraer predios de las zonas de protección, puede promover figuras como las zonas de reserva campesina, las zonas de desarrollo empresarial, las zonas de uso para infraestructura de cualquier índole y cualquier otra que cree para asignar y definir derechos de uso y de propiedad en cada territorio.

Dado que el suelo y el subsuelo de una misma superficie del territorio colombiano pueden tener vocación para varios usos, distintos intereses, actores y sectores productivos pueden confluir en la demanda por una misma porción de tierra. Este natural conflicto por el recurso reclama una gestión en función del aprovechamiento sostenible y de las condiciones económicas y sociales de cada territorio. En tanto entidad fundamental de la división política-administrativa del Estado, corresponde a los municipios coordinar los planes sectoriales y armonizarlas con las políticas nacionales y los planes departamentales y facilitar la definición de estos conflictos de manera participativa y constructiva.

Desafortunadamente este no es el caso actualmente y las decisiones sobre el uso del suelo responden más a dinámicas desordenadas y espontáneas de los sectores y de los particulares y menos a procesos participativos liderados por las autoridades municipales en el marco de la planeación y el ordenamiento del territorio. La consecuencia es que, al igual que en la tenencia de la tierra, el ordenamiento productivo se hace de manera espontánea y desordenada y convierte la discusión sobre el uso del suelo en disputas sobre los derechos de propiedad para poder decidir sobre su uso.

Esta manera de gestionar el uso del suelo y del subsuelo desconoce que cada decisión que se adopta sobre la materia tiene implicaciones sobre la población que ocupa la superficie y

desconoce las características de la tenencia de la tierra (insegura, informal, desordenada), de tal manera que la ejecución de cualquier actividad productiva en el territorio puede generar procesos de desplazamiento involuntario y está sujeta a un riesgo de inseguridad jurídica. Aunque guardan una estrecha relación, no es necesario que quien aproveche la tierra sea su propietario, de la misma manera que no es necesario que quien ostenta el derecho de propiedad sobre una superficie de tierra defina su uso.

La gestión predial documenta y reconoce los costos sociales y económicos del aprovechamiento del suelo y del subsuelo y en ese contexto facilita la clarificación y consolidación de los derechos de propiedad, ofrece múltiples esquemas de uso, cesión, arrendamiento y/o compra de las tierras, de implicar reubicación permite ofrecer a la población una atención expedita y suficiente por la carga a soportar justificada en el respectivo interés público; tratándose de predios que le pertenecen a la Nación, puede definir los esquemas para aprovechar el valor por ceder el uso de la tierra.

Su diseño e implementación debe quedar sujeta al ordenamiento productivo y al ordenamiento territorial que hagan las autoridades competentes en la materia, con el propósito de reducir los incentivos para adquirir tierra para fines meramente acumulativos, estimular el cumplimiento de la función social de la propiedad y condicionar la creación de cada figura de tenencia y asignación de derechos de uso y propiedad a su consistencia con el uso sostenible del suelo y del subsuelo en cada zona.

Según las condiciones de cada territorio y la demanda del recurso, el Estado puede destinar parte o todas las tierras que le pertenecen para suplir esta demanda. En esa medida la administración de las tierras que pertenecen a la Nación o que ingresan a su patrimonio provee herramientas para fortalecer y complementar la estrategia de acceso a tierras. Esta política propone emplear esquemas que no implican la cesión del derecho de propiedad, pues maximizan el aprovechamiento del recurso en beneficio de la mayor cantidad de población dispuesta a darle un uso adecuado. Sin embargo, la determinación sobre la figura de entrega de tierras (uso o propiedad) dependerá de cada zona, como se explica más adelante.

La implementación de esta estrategia requiere la creación de un responsable institucional encargado de cumplir esta función y el diseño de un marco normativo que fije las condiciones mínimas, los límites que debe atender y las facultades necesarias para que pueda operar en las zonas según el ordenamiento territorial respectivo.

Las intervenciones integrales por oferta en materia de ordenamiento social de la propiedad señalados en la estrategia de formalización y seguridad jurídica ofrecen una opción para rediseñar procesos engorrosos entre las entidades del orden local y nacional tales como los procedimientos para la sustracción de zonas de reserva forestal o el diseño de los planes de

desarrollo de las zonas de reserva campesina y enmarcar estas solicitudes en el ejercicio del barrido predial, como metas de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.

5.3.2 Cumplimiento de la función social de la propiedad y recuperación de tierras ilegalmente apropiadas u ocupadas

Esta estrategia busca proteger los derechos de la Nación y del Estado estableciendo herramientas eficaces que le permitan al Estado hacer cumplir las funciones social y ecológica de la propiedad y adelantar procesos de recuperación de tierras en su favor cuando verifica su incumplimiento o cualquier otra forma de apropiación ilegal u ocupación indebida.

La demanda por el recurso exige a los propietarios un adecuado uso y aprovechamiento del recurso y el cumplimiento de los deberes y obligaciones legales y contractuales correspondientes. Dado que el acceso a la tierra estará condicionado al ordenamiento productivo y territorial de la zona, será necesario definir para cada caso, los parámetros conforme a los cuales se entiende que se cumple la función social de la propiedad (nuevamente, su uso productivo).

Sin perjuicio del diseño de estos parámetros, el principio del cumplimiento de la función social de la propiedad consiste en reconocer y promover a quienes han aprovechado las tierras aportando al progreso social y económico de las zonas, incluso cuando la tenencia de la tierra sea informal, siempre y cuando ésta tenencia haya sido pública, pacífica y de buena fe, y no esté mediada por el despojo.

En lo que respecta a las tierras del Estado, este principio es de la mayor importancia, como quiera que gran parte de los baldíos se encuentra ya ocupada, como se anotó en el diagnóstico de este documento, y el saneamiento de esta ocupación se enfrenta a una variedad de situaciones no contempladas actualmente en la normatividad vigente. Por lo tanto, al ejercer la administración de estas tierras el Estado deberá considerar las implicaciones de las decisiones al respecto. En particular, deberá balancear dos intereses legítimos: de una parte recuperar las tierras indebidamente ocupadas y así consolidar una oferta de tierras suficiente para atender la demanda en cada zona, especialmente en favor de la población de escasos recursos, y de otra, reconocer los derechos y mantener la seguridad jurídica sobre la tierra en favor de aquellos pequeños y medianos productores quienes legítimamente han ejercido una ocupación de buena fe, cumpliendo con los preceptos constitucionales, a pesar de que puedan haber incumplido otras normas vigentes relacionadas con la titulación. Pero también habrá que recuperar tierras de esas ocupaciones o apropiaciones que no se han dado de buena fe y que buscan el acaparamiento y/o el uso ilegal de las tierras.

Es importante señalar que estos dos intereses, que en principio parecer entrar en conflicto, no necesariamente serán contradictorios en la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad. Dado que no es posible definir la demanda de tierras sin aclarar y consolidar los derechos de propiedad en cada zona y que los esquemas y figuras de acceso a la tierra cambian dependiendo del ordenamiento de cada territorio, estos dos intereses entrarán en conflicto si y solo si la oferta de tierras en una zona es insuficiente en relación con la demanda, una vez agotados los procesos de formalización y todos los mecanismos existentes para el acceso a tierras, con excepción de la compra de tierras con recursos de Estado, que puede ser, por lo tanto, necesaria en estas condiciones.

En este caso de conflicto, esta política sugiere priorizar la consolidación de una oferta de tierras suficiente para atender la demanda. Sin embargo, una adecuada administración del recurso debe documentar y reconocer los costos sociales y económicos de recuperar en favor de la Nación tierras que han sido ocupadas cumpliendo con la función social de la propiedad pero sin cumplir los requisitos de la Ley 160 para adjudicación de baldíos de la Nación. Debe ofrecer, por lo tanto, a la población objeto de recuperación, cuando esta se determine, una compensación expedita y suficiente, que se justifica por la necesidad de atender la demanda de tierras en favor de la población de escasos recursos.

En contraste con los casos anteriormente señalados, el Estado debe adoptar efectivos procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando verifica que no se ha cumplido con la función social o ecológica de la propiedad. En estos casos, cuando la tenencia de la tierra (propiedad, ocupación o posesión) tiene algún indicio de despojo, violencia y/o fraude, o cuando quien la ocupa no cumple con los criterios de la estrategia de acceso a tierras que se explica más adelante, el Estado debe contar con un responsable institucional con la autoridades suficiente para recuperar y/o extinguir el derecho de propiedad.

Al adelantar estos procesos, el responsable institucional debe tener evidencia que acredite que la persona objeto de la recuperación y/o extinción del dominio no cumplió la función social de la propiedad. Por lo tanto, respetar el derecho de defensa del potencial afectado supone que no sea el mismo responsable institucional quien adopta la decisión final sobre el asunto, litigioso por naturaleza. El Estado requiere un agente que represente los intereses de la Nación y que recupere la mayor cantidad de tierras para atender la demanda, con miras a contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en los territorios y, por lo mismo, también requiere un agente imparcial que ofrezca a los particulares afectados las garantías necesarias que puedan para ejercer su derecho de defensa. Como se explica más adelante esta política recomienda la implementación de la jurisdicción agraria para atender este requerimiento.

Además del diseño y creación de una justicia agraria especializada, la puesta en marcha de esta estrategia requiere ajustes en el marco normativo con el propósito de que sea el cumplimiento de la función social de la propiedad y no la extensión o el origen de la propiedad el criterio principal para hacer seguimiento a la tenencia de la tierra. Consecuentemente exige una reglamentación suficiente sobre los parámetros objetivos para establecer bajo qué condiciones se cumple la función social de la propiedad. Dado que las condiciones del suelo y las características socio económicas de cada territorio determinan el aprovechamiento de la tierra, estos parámetros deben especificarse para cada región o zona. Al diseñar el plan municipal de ordenamiento social de la propiedad pueden especificarse estos parámetros para el municipio aunque no es la única herramienta ni mecanismo para hacerlo.

Para la realización de esta estrategia, se proponen las siguientes medidas específicas:

- i. Estudiar la posibilidad de crear un mecanismo para otorgar o vender a un precio moderado el derecho de propiedad sobre la extensión de tierra aprovechada a propietarios medianos que hayan ocupado baldíos de la Nación por más de 10 años, hayan cumplido con la función social de la propiedad y se comprometan a su adecuada explotación hacia el futuro.
- ii. Aclarar que las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa ley a la acumulación de más de una UAF que hubieran sido adjudicadas a partir de la vigencia de dicha ley (5 de Agosto de 1994) y no de manera retroactiva.
- iii. Crear un mecanismo que permita a quienes hayan incurrido en dicha acumulación indebida a partir de 1994, pero estén realizando proyectos productivos, puedan entregar el derecho de propiedad al Estado y se suscriba en reemplazo un contrato (con la seguridad jurídica que este otorga), que le permita usar las tierras con un claro compromiso de uso productivo durante el plazo de vigencia del contrato. En caso de que no se acceda a entregar la propiedad, crear una causal adicional de extinción del dominio, que se active al verificar la ilegal acumulación de predios cuya tradición haya tenido origen en la adjudicación de baldíos.
- iv. Revisar los procesos de recuperación y/o de extinción del dominio cuando se verifica el incumplimiento de las funciones social y ecológica, de la propiedad para tramitarlos ante la jurisdicción agraria.
- v. Diseñar metodologías para documentar y reconocer los costos sociales y económicos de recuperar en favor de la Nación tierras que han sido ocupadas cumpliendo con la función social de la propiedad y ofrecer a la población objeto de recuperación respectiva opciones de titulación o de una compensación expedita y suficiente.
- vi. Diseñar criterios generales que faculten a la Agencia Nacional de Tierras para innovar e implementar figuras de tenencia de la tierra funcionales al ordenamiento productivo y

el ordenamiento ambiental y a las características de cada territorio intervenido. Específicamente:

- Revisar y ajustar para su eficaz implementación el diseño e implementación de las Zonas de Reserva Campesina en cualquier parte del territorio donde se quiera conservar la pequeña propiedad (es decir, no solo en zonas de frontera, como ha sido hasta ahora).
 - Revisar y ajustar para su eficaz implementación el diseño e implementación de las Zonas de Desarrollo Empresarial con la asignación de derechos de uso (y no propiedad) sobre la tierra.
- vii. Diseñar formatos contractuales para conceder el uso de las tierras de la Nación, sin necesidad de transferir el derecho de propiedad, por el tiempo necesario para llevar a cabo los proyectos productivos y agroindustriales relevantes, y que puedan implementarse ágilmente en el territorio en condiciones de seguridad jurídica.
- viii. Definir criterios generales para que por vía reglamentaria puedan establecerse, para cada zona de intervención, los parámetros conforme a los cuales se entiende cumplida la función social de la propiedad.
- ix. Hacer un uso complementario del impuesto predial con base en valores prediales reajustados regularmente de acuerdo con las condiciones del mercado, de tal forma, de tal forma que el pago del impuesto predial incentive el uso productivo y sirva, a su vez, como una de las presunciones de cumplimiento de la función social de la propiedad.
- x. Establecer una autorización previa para la adquisición de derechos sobre la tierra por parte de extranjeros, con el claro requisito de que la tierra será objeto de uso productivo y que respetaran la soberanía nacional sobre tales predios. Obligar complementariamente a los inversionistas extranjeros existentes a registrar sus propiedades. Aquellas inversiones presuntamente extranjeras cuyos propietarios indirectos sean colombianos deberán reconocer el carácter de nacional de las inversiones correspondientes.

La gran mayoría de medidas de política señaladas implican una revisión a la Ley 160 de 1994, en algunos casos para hacerla más simple y general y en otros casos para ajustar los parámetros que regulan los derechos de propiedad. Adicionalmente, implican el diseño de reglamentaciones que den movilidad a la Agencia Nacional de Tierras para intervenir los territorios y el diseño de metodologías y manuales para su operación.

5.3.3 Fondo Nacional de Tierras

El Fondo Nacional de Tierras es el instrumento operativo fundamental para la implementación de las estrategias de la política de ordenamiento social de la propiedad. Consiste esencialmente en el inventario de las tierras de que dispone el Estado, cuyo adecuado manejo

permitirá suministrar la información y el sustento para adelantar los programas o planes de formalización, de acceso, y de administración y recuperación de tierras, para asegurar una adecuada gestión inmobiliaria de los predios que le pertenecen.

A pesar de que hoy existe el Fondo Nacional Agrario que fue creado en 1961, para administrar los recursos y bienes adquiridos por el INCORA y posteriormente el INCODER, hasta la fecha no se conoce el número de predios totales que hacen parte del Fondo, su ubicación, estado de ocupación y aprovechamiento. Esta política propone el rediseño del Fondo en función de una gestión inmobiliaria con alcances de seguimiento a la implementación de la política.

Ordinariamente cualquier gestión inmobiliaria comprende la caracterización e individualización de un inmueble, determinar su valor o avalúo, su aptitud y potencial aprovechamiento e incluye también el estudio de títulos o de su situación jurídica. Por lo tanto, adelanta actividades de administrador tales como cercado, recuperación material de las tierras.

6. Arreglo institucional para la implementación de la política

El Estado requiere un responsable que tenga conocimiento especializado sobre los derechos de propiedad en Colombia, su distribución, los ingresos que genera, especialmente para la Nación, que responda por la efectividad y seguridad jurídica de los derechos de propiedad y que, por lo tanto, cuente con un aparato suficiente y efectivo para hacerlos cumplir y para facilitar el uso de la tierra como un activo para la producción rural. Esta política propone la creación de una Agencia Nacional de Tierras encargada de ejecutar las estrategias de formalización, administración y acceso a tierras explicadas a lo largo de este documento.

La Agencia propuesta será el agente del Estado especializado en la materia, con capacidad para crear información predial directa o indirectamente, para liderar intervenciones masivas y planificadas en territorio con los actores relevantes y pertinentes de cada zona, para hacer presencia en las comunidades a nivel municipal y veredal, para movilizar su equipo flexiblemente en función de cada proyecto, con acceso a tecnología de punta para operar en las zonas rurales país. Esta Agencia debe estar complementada con un esquema de justicia que responda a la demanda del trabajo administrativo y tome las decisiones litigiosas, en especial aquellas que implican el reconocimiento o la pérdida del derecho de propiedad.

La entidad propuesta resuelve la dispersión de los múltiples procesos que actualmente se ejecutan en diferentes frentes, consolida la información predial, resuelve las dificultades de

la articulación intersectorial para implementar la política de ordenamiento social de la propiedad, crea impacto en los territorios intervenidos y por su modo operativo a escala, genera ahorro en el gasto público. Asimismo, deja capacidad instalada en cada municipio, efectivo para suplir la demanda de tierras, especialmente de los campesinos de escasos recursos, para consolidar y proteger los derechos de propiedad y generar seguridad jurídica en las transacciones sobre la propiedad rural, para innovar en el aprovechamiento y administración de las tierras de la Nación y ejercer seguimiento al uso que se da a la tierra en el territorio nacional.

Tal como se anotó a lo largo de este documento, la Agencia propuesta adelanta las intervenciones en los territorios por oferta, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad y/o de mapeo y formalización con una metodología estandarizada de barrido, con tecnología suficiente para consolidar la información necesaria para la individualización predial, con presencia móvil según la focalización en territorio y capacidad instalada en cada municipio, con la facultad para coordinar los actores en el territorio y contrapeso en instancia judicial que unifique la aplicación e interpretación normativa, especialmente cuando se encuentra en juego la pérdida del derecho de propiedad.

El éxito de esta función en los términos anteriormente descritos requiere una reforma normativa que sienta las bases legales en esta dirección a través de la creación de un procedimiento único que permita gestionar integradamente procesos de formalización, gestión inmobiliaria para consolidar la oferta de tierras y la recuperación de aquellas que no cumplen la función social de la propiedad, para luego entregarlas a través de los esquemas de acceso y administración de tierras. Este proceso debe estar basada en trámites administrativos garantizando agilidad, bajos costos, eficiencia, y un cierre judicial que ofrezca seguridad jurídica.

Dadas las responsabilidades y el poder asignado al operador institucional, esta política recomienda eliminar el poder decisorio que actualmente tiene el INCODER sobre el derecho de propiedad y reasignarlo a una instancia judicial. El modelo actual, que mantiene el poder de decisión en la agencia administrativa agota la confianza del usuario en la institucionalidad y crea escenarios de conflicto e inseguridad jurídica. Adicionalmente, al no ser instancia de cierre, en sede judicial la inseguridad jurídica se profundiza: la rama judicial atiende los asuntos agrarios con más de 10 procedimientos diferentes, en tres jurisdicciones distintas, civil ordinaria, contencioso administrativa y constitucional, y con una alta dispersión en los jueces que definen estos asuntos.

La reorganización en la toma de decisiones que se propone evita que la Agencia sea juez y parte, protege los derechos de propiedad privada y el derecho de defensa y permite ubicar a la entidad como una agencia con superioridad jerárquica que atiende contrapesos y no como un actor más en el mercado de tierras creado para gestionar sus propios intereses.

Finalmente mantiene el foco del trabajo institucional de la Agencia en la gestión de los derechos de propiedad, la administración y seguimiento del recurso tierra como un activo productivo y no en la administración de justicia, de orden judicial¹⁰.

Las actividades básicas de la Agencia de Tierras que propone esta política son, por lo tanto:

- Atender la demanda con una política de acceso a la tierra y a los territorios
- Formalizar la propiedad rural y garantizar la seguridad jurídica
- Administrar las tierras del país mediante la definición de regímenes de acceso a la propiedad y el uso de la tierra, para asegurar su adecuado aprovechamiento y función social.
- Administrar las tierras de la Nación y del Estado y hacer la recuperación de las mismas cuando son sujeto de apropiaciones u ocupaciones ilegales.
- Vigilar el aprovechamiento de la tierra y el cumplimiento de la función social
- Recuperar la tierra inadecuadamente aprovechada
- Disponer de la tierra inadecuadamente aprovechada
- Disponer de la tierra ilegalmente adquirida
- Adelantar la gestión predial en función del uso del suelo y el ordenamiento territorial.
- Facilitar las transacciones sobre la tierra proporcionando al mercado información sobre el estado del mercado de tierras en distintos territorios

Como quiera que el estado actual de la información catastral y registral no es oportuna, suficiente ni confiable para el ordenamiento social de la propiedad, la Agencia Nacional de Tierras adelantará, en el marco de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el trabajo de identificación e individualización predial atendiendo los estándares definidos por las entidades competentes. Finalizada la intervención municipal, la Agencia debe entregar la actualización catastral y registral generada para que ésta sea incorporada como la nueva información oficial predial.

Este mecanismo operativo debe articularse con la política de Catastro Multipropósito y su éxito demanda que finalizadas la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad, la agencia registral exija el certificado del plano predial como condición para hacer efectivo el registro del derecho de propiedad. De otra manera, la política no tendrá herramientas para sus sostenibilidad en el tiempo.

¹⁰ Se incluye la redundancia para aclarar que sin perjuicio de que la política de tierras conduzca a una mayor justicia social, al incorporar el vocablo “justicia” se hace referencia al ejercicio de la potestad que se confiere a los jueces como observadores imparciales para dirimir un asunto cualquiera en el que dos o más partes tienen un interés.

La realización de esta política requiere las siguientes medidas específicas:

- i. Crear una Agencia Nacional de Tierras, con la competencia legal y la responsabilidad institucional para gestionar la formalización de la propiedad rural, ejecutar la estrategia de acceso a tierras, administrar la tierra, incluyendo la protección de los derechos de la Nación y del Estado, y crear las condiciones necesarias para un mercado de tierras funcional. Esta institución se conformaría como un instituto descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- ii. Crear un Fondo Nacional de Tierras, administrado por dicha Agencia, para la gestión de las tierras de la Nación, y cualquier predio que ingrese por distintas fuentes para los planes de dotación y acceso a la propiedad de la tierra.
- iii. Crear una justicia rural que incluya el diseño y creación de una Jurisdicción Agraria para resolver los asuntos agrarios y cualquier asunto relacionado con el ordenamiento social de la propiedad en una instancia de cierre especializada en la materia. Esto implica, además, que, en materia de tierras, la legislación agraria prevalecerá siempre sobre la legislación civil.

7. Recomendaciones

7.1 Marco de política

1. Adoptar una política para el ordenamiento social de la propiedad rural orientada a planificar y ejecutar intervenciones públicas masivas, a través de planes municipales y regionales, con base en principios de utilidad pública e interés social, seguridad jurídica, corresponsabilidad nacional/local regional, focalización, progresividad y costo/eficiencia.
2. Adoptar una estrategia de formalización de la ocupación de tierras de la Nación, apoyada en una revisión de la actual tenencia y basada en el reconocimiento de los derechos de quienes se han asentado de buena fe y cumplen la función social de la propiedad, como una de las medidas para implementar la política de acceso a tierras.
3. Desarrollar y reglamentar los mecanismos y sistemas de acceso al uso y propiedad de la tierra con lineamientos generales que permitan su implementación con enfoque territorial en cada zona intervenida. Innovar especialmente en aquellos mecanismos que no implican la transferencia de la propiedad.
4. Unificar en un solo régimen general los regímenes de dotación de tierras a los trabajadores sin tierras y los pequeños productores, en relación con las condiciones de adjudicabilidad y de las restricciones (inembargabilidad e inalienabilidad por un tiempo determinado) de enajenación a las tierras entregadas por el Estado,

independientemente de su fuente y eliminar las limitaciones para consolidar el derecho de propiedad asociadas a la extensión y al origen de la propiedad.

5. Establecer un mecanismo que exija la aprobación de los derechos de propiedad o uso de tierras por parte de extranjeros.
6. Revisar y desarrollar el alcance de la función social de la propiedad rural atendiendo las recomendaciones de la UPRA sobre el ordenamiento productivo y las condiciones de cada territorio. Actualizar la unidad de medida del territorio colombiano como criterio de medición aplicable a toda la política de ordenamiento social de la propiedad y como instrumento de medición de la distribución de la propiedad rural.
7. Crear y definir incentivos positivos y negativos dirigidos a los titulares de los derechos y a las agencias locales que contrarresten los factores que se oponen a la formalización

7.2 Arreglo institucional y normativo

1. Crear una Agencia Nacional de Tierras, con la competencia legal y la responsabilidad institucional para gestionar la formalización de la propiedad rural, incluyendo la protección y recuperación de tierras de la Nación, administrar la tierra, ejecutar la estrategia de acceso a tierras y crear las condiciones necesarias para un mercado de tierras funcional. Esta institución se conformaría como un instituto descentralizado adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
2. Crear un Fondo Nacional de Tierras administrado por la Agencia para la gestión de la propiedad rural para administrar las tierras de la Nación y del Estado y cualquier predio que ingrese por distintas fuentes para los planes de dotación y acceso a la propiedad de la tierra.
3. Llevar registro y mantener el Inventario de tierras de la Nación y del Estado.
4. Crear una justicia rural que incluya el diseño y creación de la Jurisdicción Agraria para resolver los asuntos agrarios y cualquier asunto relacionado con el ordenamiento social de la propiedad en una instancia de cierre especializada en la materia.
5. Diseñar e implementar un sistema de Catastro Rural Multipropósito, que permita hacer una eficiente identificación predial y la determinación de sus atributos que faciliten el diseño e implementación de planes masivos de formalización y ordenamiento de la propiedad.
6. Diseñar un marco normativo que unifique en un solo proceso el barrido predial para efectos de la formalización, la gestión inmobiliaria y la recuperación de las tierras a favor de la Nación y que unifique los procesos agrarios de que trata la Ley 160 de 1994 y cualquier otro que deba adelantarse sobre la propiedad rural. Este marco debe incluir en forma adecuada los mecanismos alternativos de solución de conflictos.

7. Diseñar un modelo de plan de ordenamiento social de la propiedad rural y el manual para su construcción a nivel municipal, orientado en principios de seguridad jurídica corresponsabilidad nacional/local regional, y costo/eficiencia.
8. Estimar el costo y tiempo de la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural por oferta en el territorio.
9. Proponer un ejercicio preliminar para la focalización de la operación de la Agencia de Tierras con miras a consolidar los derechos de propiedad en Colombia en los próximos 7 años.
10. Estimar el ahorro en el gasto público derivado de actualizar la información predial oficial registral y catastral como resultado de la implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural.
11. Diseñar un régimen de transición institucional entre el INCODER y el funcionamiento de la Agencia Nacional de Tierras.

REFERENCIAS

- Contraloría General de la República (2012) Informe de actuación especial (ACES) INCODER – Actuación especial sobre la acumulación irregular de predios baldíos en la altillanura colombiana. CGR-CDSA No. 00686. Bogotá.
- Corte Constitucional. Auto 219/11. Seguimiento de acciones adelantadas por gobierno nacional para superación del estado de cosas inconstitucional declarado en sentencia T-025/04.
- DNP (2015) La protección social de la población rural. Misión para la transformación del campo.
- DNP (2014) Bases del Plan Nacional de desarrollo 2014-2018. Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Bases%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%202014-2018.pdf>
- DNP (2007) Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnóstico y estrategias. Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD). Disponible en: <https://observatoriodelapazencolombia.files.wordpress.com/2012/11/diagnostico-y-estrategias-superacion-pobreza.pdf>
- USAID & CIDER, Universidad de los Andes, Informe de Efectos e Impactos de la Adjudicación de Baldíos en el Desarrollo Local; procesos agrarios, Instrumentos de Acceso a Tierras, Octubre de 2013.
- FAO. (2015) El suelo es un recurso no renovable su conservación es esencial para la seguridad alimentaria y nuestro futuro sostenible. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i4373s.pdf>
- Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (2012) La debilidad institucional de Los municipios en Colombia. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09888.pdf>
- Gómez Orea (2008) El desarrollo rural: una reflexión desde la ordenación y el desarrollo territorial. En la revista: Agrónomos, órgano profesional de los ingenieros agrónomos. ISSN 1139-2428. No. 36. págs. 17-30
- IGAC (2012) Atlas de la distribución de la propiedad rural Colombia. Imprenta Nacional. Bogotá. Disponible en: http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/8beae7804dc8d75abb1efb36b39898f6/1_notas_sobre_la_evolucion_historica_con_cubierta_1.pdf?MOD=AJPERES

INCODER (2014) Informe de Gestión 2014. Disponible en:
[http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2015/Gestion_Incoder/Informe%20de%20Gesti3n/INFORME%20DE%20GESTI3N%202014%20\(Versi3n%20editada%20Febrero%2006%20-%202015\).pdf](http://www.incoder.gov.co/documentos/AÑO_2015/Gestion_Incoder/Informe%20de%20Gesti3n/INFORME%20DE%20GESTI3N%202014%20(Versi3n%20editada%20Febrero%2006%20-%202015).pdf)

INCODER. Balance de la gesti3n para el ordenamiento social y productivo del territorio: Incoder 1960 – 2012. Disponible en:
<http://es.calameo.com/read/0014472813a67b9595dd3>

INCODER, (2011), Informe de Gesti3n Vigencia
http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/InformesdeGestion/Infogestion_2011.pdf

INCODER, (2010) Informe de Gesti3n Vigencia.
http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/InformesdeGestion/Infor_Gestion_2010..pdf

INCODER (2014), Avance de Gesti3n Plan Estrat3gico 2010-2014,
http://www.incoder.gov.co/documentos/Planeacion/INFORME_GENERAL_EVALUACION_AVANCE_DE_GESTION_PLAN ESTRATEGICO 2010_2014.pdf

INCODER (2014), Gesti3n Institucional 2010 – 2014, Agosto 2014,
http://www.incoder.gov.co/documentos/A%20C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/InformeCuatrienio_VFINALconPortada.pdf

Kaiser (s.f.). El ejercicio de la soberanía de los estados. Biblioteca virtual del instituto de investigaciones jurídicadas UNAM. Disponible en:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2790/6.pdf>

Misi3n para la Transformaci3n del Campo (2015) Lineamientos de Políticada para el ordenamiento social de la propiedad rural. Aporte del PTDR/USAID- componente de formalizaci3n, ordenamiento social de la propiedad y la tenencia de la tierra. Tetra Tech. Bogotá, Ricardo Torres Carrasco.

FAO. (2007) Trabajadores agrícoladas y su contribuci3n a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles. ISBN: 9789221187095. Disponible en:
ftp://ftp.fao.org/sd/sda/sdar/sard/esp_agricultural_workers.pdf

Ostrom (2000) El gobierno de los bienes comunes. La evoluci3n de las instituciones de acci3n colectiva. México. Fondo de Cultura Econ3mica.

PNUD. (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe nacional de desarrollo humano 2011. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Bogotá.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2012) La hora de la Colombia Rural. Hechos de Paz No. 63. Disponible en:
<http://pnud.org.co/hechosdepaz/echos/pdf/63.pdf>

Restrepo & Bernal (2014) La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. Editorial Debate. Bogotá.

Reyes (2009) Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia. Norma. Bogotá.

Superintendencia de Notariado y Registro (2014). Respuesta a la proposición aditiva No. 065 aprobada el 28 de abril de 2014. SNR2014EE012984 del 5 de mayo de 2014. Bogotá.

UPRA. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria. (2015) Mercado de Tierras rurales productivas en Colombia. Disponible en:
http://www.upra.gov.co/documents/10184/11165/Articulo_mercado_tierras_baja.pdf/e71e318b-ab57-456b-aaf7-c99e8ce27314

Uribe López, (2005) Pobreza: Escasez o desigualdad. Ponencia presentada al Seminario de Coyuntura Social y Laboral de la Escuela Nacional Sindical. Medellín, abril 27 de 2005.

Varón (2015) AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS. Misión para la Transformación del Campo. Departamento Nacional de Planeación.