

**ESTUDIO PARA EL DESARROLLO DE INSTRUMENTOS DE COMPRA MASIVA Y DESARROLLO
DE MERCADO DE TIERRAS**

**Producto 5775 Estudio para el desarrollo de instrumentos de compra masiva y desarrollo
de mercado de tierras**

Entregable 15633

ELABORADO POR:

Juan Pablo Lievano Gamboa,

Ligia Zoraida Guevara Parada,

Indira Oñate Donado

Yuseth Yazmin Riveros Velandia

Rodrigo Cely Rondón

María Alejandra Botiva León

Directora Desarrollo Rural Sostenible

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
DIRECCION DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE**

Diciembre 2023

Contenido	
Contenido	2
I. PROBLEMÁTICA	3
II. OBJETIVO GENERAL	4
III. ALCANCE DEL DOCUMENTO.....	4
IV. MARCO DE REFERENCIA.....	5
4.1 Antecedentes	5
4.2 Definiciones	10
V. DISEÑO METODOLÓGICO	11
5.1 Procedimientos para la selección de predios	11
5.1.1 Consideraciones de Ordenamiento Territorial.....	13
5.1.2 Consideraciones de Ordenamiento Productivo	15
5.1.3 Consideraciones Étnicas	17
5.2 Procedimientos de compra masiva de tierras	19
VI. LINEAMIENTOS	28
VII. LAND VAN ONS, “LA TIERRA DE NOSOTROS” UNA EXPERIENCIA HOLANDESA.....	30
VIII. CONCLUSIONES	34
IX. BIBLIOGRAFIA	35

I. PROBLEMÁTICA

Desde el siglo pasado se han realizado diversos intentos de reforma agraria, sin embargo, los efectos y alcances de estos no han logrado un reparto y distribución equitativa de la tierra y por el contrario la no acción de estas políticas ha facilitado la conformación de nuevos intereses sobre la tierra, perpetuando la estructura inequitativa de la tenencia y favoreciendo la acumulación de la tierra. Estos intereses ven este bien como factor de especulación (con la cual se ejerce poder), pero no como factor que genera crecimiento económico a través de su uso más racional y productivo, es decir tierra productiva como generadora de capital.

Entre 1903 y 2012, el Estado adjudicó 60 millones de hectáreas baldías a personas naturales y jurídicas, y a comunidades indígenas y afro, lo que representa más de la mitad de la superficie nacional, que suma 114 millones de hectáreas. Parte del problema, es que muchas veces esas tierras se han “adjudicado a las personas equivocadas” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2018). Por ejemplo, en 2014, la Procuraduría General de la Nación, encontró graves casos de corrupción, principalmente relacionados con la adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria y sobrecostos en los precios de compra (PGN, 2015). También, se identificaron los escándalos por acumulación indebida de baldíos, particularmente en la región de la altillanura (CGR, 2012), en la que se conoció la adjudicación de miles de hectáreas a grandes empresarios nacionales e internacionales, que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios de la reforma agraria. Las raíces del conflicto en Colombia están relacionadas con la solución del problema agrario de acceso, también relacionado con el goce efectivo de los derechos y la tenencia de la tierra (CNMH, 2018). El panorama descrito, es aprovechado por los consensos convenidos en el Acuerdo de Paz, el cual abrió la puerta al reconocimiento de los derechos de la población rural, buscando contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrando las regiones, contribuyendo a erradicar la pobreza, promoviendo la igualdad y asegurando el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía, para ello se propone entregar 3 millones de hectáreas de tierras a campesinas y campesinos, y titular 7 millones de hectáreas.

El Acuerdo, sin embargo, este por sí solo, no puede cambiar las estructuras de la propiedad de la tierra en Colombia, pero sí contribuir a sentar las bases para cambios en políticas públicas. Dentro de los ejes temáticos que incluye, está la Reforma Rural Integral, mediante la cual se busca la transformación estructural del campo, así como el establecimiento de objetivos dirigidos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.¹

Pese a que el Acuerdo de Paz fue firmado en el año 2016, a la fecha (julio 2023) los avances en acceso a tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente son incipientes, manteniéndose la concentración de la propiedad de la tierra. Según el Censo Nacional agropecuario (CNA 2014), el

¹ El Punto 1 del Acuerdo Final contiene el Acuerdo Reforma Rural Integral

73,3% del total de unidades de producción (UPAs) tiene menos de 5 Hectáreas y ocupa tan solo el 2,3% del área rural y el 0,4% de las UPAS que tienen más de 500 ha ocupan más del 75% del área rural, evidenciándose la gran concentración de la tenencia de tierra en pocas manos, y por ello surge la necesidad de dotar de tierras a la población rural. Lo que ocasiona la acumulación de solicitudes, el incumplimiento en lo pactado en el acuerdo de paz y demás metas institucionales relacionadas con los procesos de dotación de tierras.

Según el instituto KROC, (junio 2022) la implementación del Acuerdo es cercana al 37 %, con lo cual, el nivel de implementación no iniciada es del 15%; el de implementación intermedia es del 18%; y el de implementación completa es del 30%, aunado a lo anterior, las estrategias planteadas por el actual gobierno tendientes a realizar una compra masiva se tierras se tornan ineficaces,, ya que, según informó la ANT, de los 6557 predios ofertados, 5187 presentan diferencia de área catastral y jurídica, lo que en principio torna imposible un proceso de compra, con lo cual necesariamente volvemos a preguntarnos en la necesidad de contar con catastro actualizado que aligere el camino, pero del que no tenemos conocimiento de sus avances

Así las cosas, el presente documento elabora una propuesta de criterios y lineamientos de instrumentos complementarios a los descritos para la compra de tierras por parte del estado en el marco del plan de desarrollo en su articulado, donde propone la compra de tierras mediante la modalidad de oferta voluntaria y en concordancia con el acuerdo firmado entre fedegan y el gobierno nacional. Se atienden en primer lugar, los antecedentes que existen en esta materia desde la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”, el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras”, la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional De Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, entre otras normas analizadas.

II. OBJETIVO GENERAL

Elaborar una propuesta de criterios y lineamientos para el desarrollo de instrumentos tendientes a la compra de tierras por parte del estado, en el marco del plan de desarrollo en su articulado donde plantea la compra de tierras mediante la modalidad de oferta voluntaria y en el acuerdo firmado entre fedegan y el gobierno nacional.

III. ALCANCE DEL DOCUMENTO

Construir una propuesta de lineamientos y criterios que guíen la formulación de instrumentos que definan y orienten los procesos de: selección y compra de bienes inmuebles rurales para su adjudicación.

IV.MARCO DE REFERENCIA

4.1 Antecedentes

Desde 1936, con la Ley 200, “Ley de Tierras”, se pretendió corregir la problemática de dominio y concentración de la propiedad rural y estableció la figura de “extinción de dominio” En esta ley, la justificación del título de propiedad fue la función social para el uso económico, y también se reconocieron los derechos de los trabajadores rurales al dominio de las tierras. Esta ley contribuyó a legalizar tierras sobre las cuales no era clara la propiedad.

También encontramos la Ley 100 de 1944, que pretendió establecer los contratos de arrendamiento y aparcería como de utilidad pública, primando la coparticipación en la explotación de las tierras y ampliando el plazo de extinción de dominio de diez a quince años, e incluyó elementos diferentes al concepto de RA con respecto a la norma anterior; además de la redistribución de la propiedad, se estableció la relación legal del trabajo entre el propietario y el trabajador.

Posteriormente, surge la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria, proponiendo la organización institucional, creando el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (Incora), organismo público encargado del asunto de tierras y de gestionar el Consejo Nacional Agrario (CNA), el Fondo Nacional Agrario (FNA) y la figura de procuradores agrarios. Sus tres lineamientos fundamentales eran: dotación de tierras a campesinos carentes de ellas, adecuación de tierras para incorporarlas a la producción y dotación de servicios sociales básicos. También se definió la Unidad Agrícola Familiar (UAF),

Le sigue la Ley 1ª de 1968, introduciendo modificaciones abriendo paso a la extinción de dominio por vía administrativa de las tierras inadecuadamente explotadas, No obstante, el objetivo de dotar de tierras a los arrendatarios y aparceros no se cumplió del todo. Por el contrario, los propietarios de tierras desalojaron a los campesinos para evitar que éstos solicitaran su adjudicación, o bien iniciaran reclamaciones por el pago de mejoras realizadas por ellos en los predios.

Con el fin de mitigar los efectos de la Ley 1 de 1968; se expide la Ley 4 de 1973 estableciendo nuevos criterios para la calificación de predios como adecuadamente explotados, mediante mínimos de productividad; se redujeron los trámites de adquisición de tierras, a través de negociaciones directas; y la adjudicación de tierras a los beneficiarios se agilizó.

Posteriormente, la Ley 30 de 1988, permite la creación de zonas específicas de reforma agraria, construcción de obras de infraestructura vial para acceder a dichas zonas, creación del Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, avalúo de los predios por parte del IGAC —para determinar su valor comercial— e incremento de los recursos económicos del FNA.

Las leyes hasta aquí descritas, hacían énfasis en la expropiación de terrenos baldíos y dotación de manera gratuita a los campesinos sin tierra; sin embargo, con la expedición de la Ley 160 de 1994 se realizaron cambios profundos en el concepto de RA tradicional o clásico, y se pasó a un mecanismo en el que la propiedad se adquiría a través de la compra directa por parte de los

campesinos, donde el 70% del costo provenía de los campesinos y el restante 30% podía provenir de una línea de crédito especial de los intermediarios financieros, con el requisito de presentar un proyecto productivo, o de recursos propios (Fajardo, 2002). En este caso, el Incora se comportaba como mediador del proceso de negociación entre propietarios y campesinos, y también le correspondió coordinar las acciones de los organismos que integraron el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

Posteriormente el Decreto 1300 de 2003, por el cual el Incora fue suprimido y reemplazado por el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural (Incoder). buscando ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortaleciendo a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciando la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

Pese a todo lo anterior, el país no lograba una real reforma agraria y fue así que el punto 1 del acuerdo de La Habana, retoma una vez más el tema y no se reduce simplemente a repartir tierras sino también dotar de bienes públicos a la población rural como salud, vivienda, educación, vías terciarias, comercialización, riego y drenaje, entre otros, con el objetivo de que los índices de calidad de vida de la ruralidad se asemejen a los de las ciudades.

Con el fin de materializar dichas pretensiones, se expidió el Decreto Ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras”, contemplando los siguientes aspectos relevantes como novedad:

1. Sujetos de acceso a tierra y formalización: el decreto contempla como población objetivo a todas las personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales, estableciendo las siguientes categorías:
 - Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (patrimonio neto inferior a 250 SMLV)
 - Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (patrimonio neto superior a 250 SMLV e inferior a 700 SMLV)
 - Sujetos de formalización a título oneroso (patrimonio neto superior a 700 SMLV)
2. Obligaciones para quienes acceden a tierra:
 - Adelantar directamente la explotación del inmueble
 - No transferir el derecho de dominio sin previa autorización
 - Cumplir las obligaciones sobre el uso del suelo
3. Reconocimiento a la economía del cuidado: en todos los procesos de acceso y formalización de tierras se reconocerán como actividades de aprovechamiento de los predios rurales, las actividades adelantadas por las mujeres bajo la denominación de economía del cuidado conforme a lo previsto en la Ley 1413 de 2010.

4. Creación del Registro de Sujetos de Ordenamiento – RESO: herramienta que consigna públicamente a todos los sujetos del decreto, que permite la planeación y ejecución gradual de la política pública, bajo el principio de reserva de lo posible, la cual tendrá en cuenta para su construcción las bases de datos de registros administrativos como el Sisbén, Registro Único de Víctimas y el Registro Único de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente entre otras. La inclusión en el RESO se hará de manera oficiosa o a solicitud de parte.

El RESO a su vez se dividirá en los siguientes módulos:

- Módulo para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral
- Módulo étnico

5. Implementación del programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, el subsidio integral de acceso a tierras y reconocimiento de derechos de uso, la implementación de proyectos productivos y asistencia técnica.
6. Creación del Fondo de tierras para la reforma rural integral.
7. Obligación de la ADR de garantizar que todas las adjudicaciones directas de tierras en propiedad a los beneficiarios estén acompañadas de un proyecto productivo
8. Adjudicación directa: se realizará en regímenes de UAF, solo se podrá realizar en las zonas focalizadas y a las personas que cumplan las características establecidas para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito
9. La ocupación previa de baldíos dará prioridad en la asignación de derechos
10. Inembargabilidad: los bienes entregados a título de propiedad serán inembargables, inalienables e imprescriptibles por el término de 7 años.
11. Se crea el subsidio integral de acceso a tierras, como un aporte no reembolsable que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra. El manejo de los recursos se hará a través de cuentas individuales en favor de los beneficiarios.
12. Crédito especial de tierras: se establece para los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito
13. Formalización de la Propiedad Privada. En el Decreto se otorga la facultad a la Agencia Nacional de Tierras a titular la posesión y sanear la falsa tradición en favor de quienes ejerzan posesión sobre predios rurales de naturaleza privada siempre y cuando no se presente oposición de quien alegue tener un mejor derecho.

14. Procedimiento Único. Se crea para ser aplicado de preferencia en las zonas focalizadas por el MADR y para adelantar los siguientes asuntos:
- Asignación y reconocimiento de derechos de propiedad sobre predios administrados o de la Agencia Nacional de Tierras.
 - Asignación de recursos subsidiados o mediante crédito para la adquisición de predios rurales o como medida compensatoria.
 - Formalización de predios privados.
 - Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
 - Extinción judicial del dominio sobre tierras incultas de que trata la Ley 160 de 1994.
 - Expropiación judicial de predios rurales de que trata la Ley 160 de 1994.
 - Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
 - Acción de resolución de controversias sobre la adjudicación de que trata el presente decreto ley. 9.
 - Acción de nulidad agraria de que trata el presente decreto ley.
 - Los asuntos que fueren objeto de acumulación procesal conforme al artículo 56.

El procedimiento cuenta con una fase administrativa fundamentada en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y otra fase judicial.

Los ítems descritos, sin duda alguna, daban un vuelco a la forma tradicional de adjudicar las tierras bajo el imperio de la ley 160 de 1994, ya que si bien, había conciencia del problema, no sabíamos cómo atacarlo de manera organizada, ni siquiera se contaba con un número unificado de solicitudes de dotación de tierras, muchas de las cuales, a la fecha continúan estando en cajas que sufren la degradación del paso del tiempo, contar con un instrumento como el RESO, que es una herramienta técnica necesaria para inscribir a los sujetos beneficiarios previstos en el Acuerdo y un instrumento de apoyo para el desarrollo de las actividades de acceso y formalización, permiten como punto de partida, orientar de manera adecuada la intervención, sin desconocer que el complemento de dicho supuesto se coteja con el conocimiento de cuanta tierra disponible se tiene para poder cumplir con los requerimientos de la población campesina. El Decreto ley 902, contempla toda una estrategia de intervención organizada, seguida de la elaboración e implementación de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y desdibujando el fantasma de la ocupación previa para la asignación de derechos de propiedad, que contribuía al desorden en la adecuada repartición de tierras.

Adicional a la expedición del citado decreto, fueron expedidos 15 de los 16 planes nacionales sectoriales derivados de la reforma. Uno de ellos es el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, el cual fue adoptado mediante la Resolución No. 382 del 20 de diciembre de 2021, y cuyos propósitos son: por un lado, formalizar de manera masiva siete (7) millones de hectáreas y por el otro, dar acceso a hombres y mujeres sin tierra o con tierra insuficiente a través del Fondo de Tierras de la Reforma Rural Integral con tres (3) millones de hectáreas.

Es importante destacar que, el Acuerdo señala la necesidad de incorporar criterios de ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental, lo que supone vincular el reconocimiento o adjudicación de

los derechos de propiedad rural con el ordenamiento del territorio en general y el uso sostenible en particular.

Para el cumplimiento del Plan descrito fueron planteadas dentro del mismo las siguientes estrategias:

1. Implementar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural que faciliten el acceso a tierras y la formalización masiva.
2. Priorizar y concentrar las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento social de la propiedad.
3. Mejorar la atención de solicitudes de comunidades étnicas.
4. Promoción de la atención de procesos de formalización y acceso a tierras con enfoque de género.
5. Armonización con otros instrumentos de política pública.

Finalmente, para el monitoreo, seguimiento y evaluación, fueron establecidos indicadores, de consulta pública contenidos en la plataforma SIPO.

El pilar de ordenamiento social de la propiedad rural presenta un promedio general de cumplimiento del 70,7%. Los elementos que mayor desafío presentan corresponden a actualización catastral (25%) y entrega de tierras (58%)

ESTADO DE AVANCE INDICADORES PMI

Entidad/ Estrategia	Promedio de Porcentaje de Avance General (%)
ANT	62,36
1.1.1.2. Entrega gratuita de tierras con acompañamiento integral, a través del Fondo de Tierras para la RRI	58,65
1.1.1.3. Subsidio Integral para la compra de tierra	63,79
1.1.1.6. Formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural	82,10
1.1.2.1. Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural	55,93
1.1.2.4. Promoción y protección de Zonas de Reserva Campesina	0,00
DNP	85,70
1.1.2.1. Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural	85,70
FINAGRO	100,00
1.1.1.4. Crédito especial para la compra de tierra	100,00
IGAC	25,27
1.1.2.2. Formación y actualización del catastro e impuesto predial rural	25,27
MinAgricultura	100,00
1.1.1.2. Entrega gratuita de tierras con acompañamiento integral, a través del Fondo de Tierras para la RRI	100,00
1.1.1.4. Crédito especial para la compra de tierra	100,00
1.1.1.5. Asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o colectiva	100,00
1.1.2.1. Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural	100,00
1.1.2.3. Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental	100,00
MinAmbiente	100,00
1.1.2.3. Cierre de la frontera agrícola y zonificación ambiental	100,00
MinJusticia	80,00
1.1.2.1. Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural	80,00
PNN	83,80
1.1.2.1. Resolución de conflictos de uso y tenencia de la propiedad rural	83,80
Total general	70,71

Fuente: SIPO, Datos con corte octubre 06 del 2023

Con relación al presupuesto para lograr el cumplimiento del citado Plan de Formalización, este se estimó de manera indicativa en \$5,83 billones. Esto está en línea con lo establecido en el Plan Marco de Implementación del Acuerdo de Paz, con el fin de financiar los procesos de ordenamiento social de la propiedad rural, facilitando el acceso a tierras, así como la priorización y concentración de las intervenciones en materia de formalización masiva y acceso a tierras a sujetos de ordenamiento

social de la propiedad, atendiendo el enfoque de género en ambos casos. Adicionalmente, dichos recursos buscan la atención de las solicitudes de las comunidades étnicas.

Si bien la adopción del Plan constituyó un logro, su lenta implementación, motiva la necesidad de examinar las estrategias planteadas, para eventualmente, de ser necesario realizar los ajustes que se estimen pertinentes en su desarrollo, actualmente el plan es objeto de visión por parte del MADR y la ANT, bajo los lineamientos de la Unidad de Implementación del Acuerdo de Paz y el DNP, consistente básicamente en la revisión de las fuentes que nutren cada uno de los indicadores.

Como herramienta adicional para lograr el objetivo de posibilitar la compraventa directa de tres (3) millones de hectáreas de tierra por parte del Gobierno Nacional a personas pertenecientes al sector ganadero que voluntariamente deseen, el actual gobierno firmo el 8 de octubre del 2022, el acuerdo para la materialización de la paz territorial, compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral. La participación de FEDEGÁN en este acuerdo constituye una manifestación de buena voluntad que ratifica su compromiso con la construcción de paz territorial, sin perjuicio de la manifestación voluntaria de los ganaderos respecto de su disposición a vender su tierra total o parcialmente. Lo anterior no impide que el Gobierno Nacional considere otras fuentes para la adquisición de las tierras por compra directa con el fin de alimentar el Fondo.

4.2 Definiciones

Fondo de Tierras: fondo especial que opera como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas es ejercida por la Agencia Nacional de Tierras.

Aptitud de uso de la tierra: Se considera como la disposición de un área, en términos físicos, ecosistémicos, sociales y económicos, para la utilización adecuada en cultivos comerciales. Las diferencias en el grado de aptitud se determinan mediante la relación entre las características de la tierra y los requerimientos de este tipo de utilización comercial. Upra 2016 Bases de política de gestión del territorio para usos agropecuarios.

Frontera agrícola: Límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley. Tiene un carácter multifuncional dado que en esta se puede incluir otros servicios y actividades compatibles con el desarrollo de actividades agropecuarias. Resolución 261 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Campesino: “Sujeto intercultural, que se identifica como tal, involucrado vitalmente en el trabajo directo con la tierra y la naturaleza, inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado o en la venta de su fuerza de trabajo” (Acosta Navarro et al., 2018, p. 7). Esta definición que justamente es la utilizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en su Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional.

Destacan que en la dimensión territorial se tienen en cuenta los siguientes elementos: los vínculos, la tenencia y uso de la tierra, la relación que establecen con el medio ambiente y los recursos, las relaciones urbano-rurales y los cambios generados por el conflicto armado y el desplazamiento forzado. La dimensión cultural refiere a las prácticas, formas de preservación de la memoria, las tradiciones y formas de identificación colectivas y cuya perduración incide en la vida campesina. En esta dimensión se proponen como ejes centrales de análisis la diversidad cultural, la diversidad social, las formas de reproducción cultural campesinas, las identidades y los arraigos, y las concepciones y los conocimientos campesinos. En la tercera dimensión, el campesinado se expresa también por su actividad económica y productiva. En este caso, se destaca que entre las actividades que realiza se encuentran las agropecuarias, el cuidado del medio ambiente, la transformación de materia prima (transformación de recursos naturales, manufactura de artesanías, elaboración de alimentos o bebidas) y la prestación de servicios relacionados con el turismo. El campesinado, siguiendo estas definiciones, se desarrolla productivamente

V. DISEÑO METODOLÓGICO

Se plantean las siguientes actividades o pasos:

1. Identificar los procedimientos existentes, en los procesos de selección y compra de bienes inmuebles rurales con el objetivo de la materialización de la reforma rural integral, Identificar a su vez los actores institucionales y normatividad construida y aprobada. En lo posible tener referencias de los procesos relacionados, como su descripción o mapeo, que información genera, que fuentes de información utiliza, con el fin de medir el desempeño de los procesos.
2. Analizar los procedimientos y observar su secuencia y lógica en términos de enfoques de innovación, equidad, sostenibilidad y mejora continua.
3. Revisar los procedimientos existentes e Identificar vacíos o alternativas de mejora a los procedimientos.
4. Propuesta de lineamientos y responsables para mejorar los instrumentos existentes.

5.1 Procedimientos para la selección de predios

La adquisición de tierras por parte del estado no solo debe apuntar a solucionar el problema de equidad en el acceso a tierra productiva, sino que también es el inicio para solucionar otras dificultades estructurales de Colombia, que tienen que ver con garantizar un acceso alimentario, a través de la proveeduría de una canasta de alimentos, o la provisión de materias primas para la industria en un posible esquema de sustitución de importaciones y reducción de costos de producción. Entre muchas de las oportunidades de solución demandadas por el país.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural delineó un documento de Estrategia de núcleos territoriales para la reforma agraria, que en sus argumentos de contexto explica que el marco del Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la vida 2022-2026”, y las competencias del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural en materia de reforma rural integral, se ha definido

una estrategia de intervención para el sector agrario para operacionalizar con el fin de ejecutar y desarrollar los núcleos territoriales para priorizar el programa especial de dotación de tierras a campesinos y para la producción de alimentos.

La intención en la propuesta del ministerio es lograr la democratización en el acceso a la tierra rural, el fortalecimiento de la capacidad productiva de las organizaciones y asociaciones campesinas.

La Ley 160 de 1994, describe en su artículo 1, nueve objetivos en la implementación de la reforma agraria en Colombia, de los cuales destaca el MADR (i) promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina; (ii) reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional; (iii) fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización; (iv) incrementar el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; (v) aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características y (vi) promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

Según la propuesta del MADR, estos se materializan a través de la adquisición y adjudicación de tierras, las actividades destinadas a coadyuvar o mejorar su explotación, organizar las comunidades rurales, ofrecerles servicios sociales básicos e infraestructura física, crédito, diversificación de cultivos, adecuación de tierras, seguridad social, transferencia de tecnología, comercialización, gestión empresarial y capacitación laboral

En consecuencia, la reforma agraria apunta a la construcción de un ordenamiento territorial en la ruralidad en condiciones equitativas, dignas y con respeto de las funciones sociales y ecológicas de la Constitución Política, bajo procedimientos agrarios de corte administrativo y judicial, y que sirva como un motor de construcción de paz

La Ley 2294 de 2023, amplió el alcance del Sistema Nacional de Reforma Agraria conforme al Acuerdo Final de Paz en el artículo 61, dispuso en cabeza del MADR y con apoyo de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la definición de núcleos territoriales para la intervención prioritaria de la reforma agraria con el objeto de dinamizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria para destinarlas al fondo de tierras a cargo de la ANT el parágrafo 5 identificación , priorización y compra de predios para la reforma rural integral.

En la estrategia delineada el ministerio de agricultura focalizo sus acciones en municipios los cuales focaliza a través de un modelo de superposición ponderada, en primer término, fija un marco de estudio entres variables: Frontera agrícola, Áreas para el mercado de tierras y áreas inundadas y de

remoción en masa. Adicionalmente incorpora criterios de aptitud agropecuaria, índice de formalidad, categorías de ruralidad, distancia desde los núcleos hacia las zonas rurales, riesgo de victimización y áreas de amenaza y riesgo. El resultado de este modelo se materializa en la clasificación de zonas con aptitud alta, media y baja a nivel nacional.

De otra parte, para incorporar la dinámica de proceso de compra, adjudicación y formalización de derechos de propiedad, incluyo las variables: Ofertas recibidas, necesidad de adjudicación y formalización de tierras de la ANT.

Para la selección predial, toma información de los predios que se encuentra en los registros 1 y 2 de catastro, y se hace una clasificación conforme a la UAF por zonas homogéneas físicas por municipio y que provienen de la Resolución 041 de 1996 del Incora que se van a utilizar para realizar los cálculos y categorizaciones.

Una vez terminados los cálculos se excluyen los predios que no hacen parte de la frontera agrícola establecida en la resolución 261 de 2017 y adicionalmente se cuenta como exclusiones las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de ley y también aquellos que hacen parte de los territorios colectivos.

Selección Unidades Prediales con potencial: en primer término, se realiza un estudio de los derechos de propiedad que tiene los predios que sean de interés de compra por que cumple con los criterios iniciales de gran extensión de terreno y con alto potencial de intervención.

Con el fin de realizar la selección de predios se crea un sistema de relaciones alfanuméricas de las bases catastrales y registrales, con el fin de establecer si los procedimientos a desarrollar por la ANT son enrutados hacia la compra de predios o implementación de los procesos agrarios.

Análisis de productividad: con base en la información de los suelos, las Áreas Homogéneas de tierra, estudios de aptitud y demás información que permita identificar el potencial productivo de las áreas potenciales.

Definición de clúster de intervención: se identifican las áreas potenciales que contenga las zonas en donde se aplicarán los procesos de regularización de la propiedad para alimentar el fondo de tierras y aquellas zonas en donde se potencializará la producción agropecuaria, a través de las labores misionales de la ADR.

5.1.1 Consideraciones de Ordenamiento Territorial

En Colombia, el OT tiene un alcance, contenidos y finalidades definidas en las Leyes 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.” y 1454 de 2011 “Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones”, definen al OT así:

· “... un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública

que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”(Ley 388 de 1997), “... Es un instrumento de planificación y de gestión de las Entidades Territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia ... La finalidad del OT es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos. El OT propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional.” (LOOT – Ley 1454 de 2011).

Siendo el objetivo del OT (Artículo 6 de la Ley 388 de 1997) complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

La compra de tierras por parte del estado para dotar de estas mismas a campesinos deberá tener en cuenta el uso reglamentado del suelo definido por el municipio o distrito el cual responde a: la definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales, así la definición y concreción de los programas y proyectos destinados para estas tierras se han de articular con dichos objetivos y aportar a la concreción del modelo territorial definido por municipio en el POT.

En cuanto a la definición de usos que hace el decreto 4065 de 2008 art 2 compilado en el 1077 de 2015 se refiere a “Es la destinación asignada al suelo por el plan de ordenamiento territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, de conformidad con las actividades que se puedan desarrollar sobre el mismo. Los usos pueden ser principales, compatibles, complementarios, restringidos y prohibidos.

Con el propósito de avanzar y articular con la propuesta para la implementación del modelo dominio de administración de tierras, es necesario distinguir entre el uso y el régimen de uso, así como la correspondencia de estos en el modelo LADM por sus siglas en inglés (Land Administration Domain Model), el cual hace referencia derechos, restricciones y responsabilidades para lo cual se estableció:

Tabla 1 Régimen de usos del suelo y su correspondencia con el modelo LADM

LADM	Decreto 1077 de 2015
Derechos	Régimen de usos principales
	Régimen usos compatibles
Restricciones	Régimen usos condicionados
	Régimen usos prohibidos
Responsabilidades	

Fuente: Elaboración propia, con base en LADM y el Decreto 1077 de 2015

Para el caso donde se busca el establecimiento de proyectos productivos a campesino es indispensable que el uso reglamentado del suelo responda en al menos el régimen de usos principales y compatibles y alguno de los cinco usos relacionados con el sector agropecuario: uso Agrícola, Uso Pecuario, Uso Forestal, Uso agroforestal, Uso acuícola, y Uso pesquero.

5.1.2 Consideraciones de Ordenamiento Productivo

El ordenamiento de la producción busca mejorar el rendimiento, la productividad y la competitividad del sector agropecuario en función de las demandas del mercado, a través del uso eficiente y sostenible de los recursos, por intermedio del fortalecimiento de la planificación de la producción y de la comercialización, la provisión de servicios de extensión agropecuaria, crédito de fomento, transferencia de tecnología, formalización de las relaciones comerciales e inversión en bienes públicos para cada una de las cadena priorizadas, focalizando en los territorios con mejor desempeño productivo donde se desarrollarán y fortalecerán clústeres para la transformación productiva agropecuaria. Los Planes de Ordenamiento Productivo son Instrumentos de carácter estratégico y con una visión a 20 años que permiten consolidar una política de estado para cada cadena priorizada que se traduce en ventajas para los productores ya que traspasan la política de gobierno.

Los planes de ordenamiento productivo formulados por la UPRA en el marco de la compra de tierras propuesto por el gobierno nacional en cumplimiento de la reforma rural integral cobran gran importancia para las entidades encargadas de apoyar el establecimiento de proyectos productivos en dichas áreas ya que estos se basan en la oferta del territorio de manera planificada a partir del conocimiento de sus suelos, clima, oferta ambiental, dinámicas socioeconómicas, que correspondan a las demandas del cultivo y las demandas del mercado, así como las características de los eslabones que conforman la cadena propiciara su sostenibilidad, económica, social y ambiental.

Hasta la fecha se cuenta con planes de ordenamiento para las cadenas: forestal comercial², pesca y acuicultura, carne, leche, arroz³, maíz, papa, y caña panelera.

² Adoptado por resolución 189 de 2019 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

³ Adoptado por Resolución 077 del 19 de marzo del 2021 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

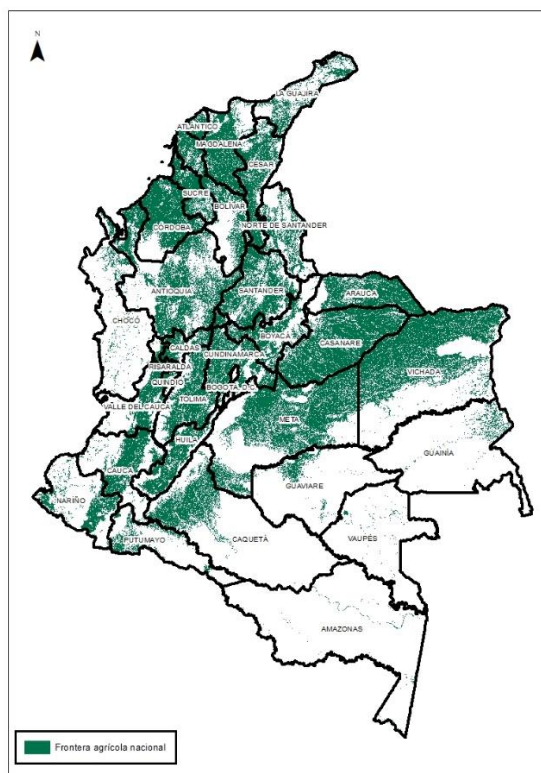
Por otra parte será conveniente que para aquellas cadenas que no cuentan con un plan de ordenamiento productivo se tengan en cuenta las zonificaciones de aptitud, las cuales se realizan basadas en la "Metodología de Evaluación de Tierras para la Zonificación con fines Agropecuarios", que compara la oferta del territorio (UT) y la demanda del cultivo o sistema productivo (Tipo de Utilización de la Tierra, TUT), enmarcadas dentro de la Frontera Agrícola Nacional, **ver mapa** a través de procesos complejos de análisis espacial que permiten identificar zonas aptas. En la actualidad se cuenta con zonificaciones para 43 productos como se indica en la tabla.

Tabla 2 Zonificaciones de aptitudes agropecuarias nacionales

Zonificaciones de aptitudes agropecuarias nacionales Sipra							
1	Cacao	12	Bovino Leche	23	Fresa	34	Bocachico
2	Caucho	13	Búfalos	24	Mango	35	Ovinos
3	Maíz de clima Cálido	14	Caña Panelera	25	Papaya	36	Pastos angleton (Dichantium Aristatum) y climacuna (Dichantium Anulatum)
4	Palma de Aceite	15	Algodón	26	Pimentón	37	Pastos braquiaria común y basilisk (Brachiaria decumbens) y otros
5	Papa Genérica	16	Banano	27	Piña	38	Pastos estrella (Cynodon nlemfuensis) y otros
6	Avícola	17	Café	28	Tilapia	39	Pastos guinea común (Megathyrus maximus) y otros
7	Arroz Secano	18	Gulupa	29	Trucha	40	Pasto humidícola (Brachiaria humidicola)
8	Forestal	19	Maracuyá	30	Cachama	41	Pasto kikuyo (Cenchrus clandestinus)
9	Porcicola	20	Aguacate Hass	31	Camarón	42	Pastos pará o admirable (Brachiaria mutica) y otros
10	Papa Diacol	21	Ají	32	Especies Nativas	43	Pastos raygrass anual (Lolium multiflorum) y otros
11	Bovino Carne	22	Cebolla de Bulbo	33	Pirarucú		

Fuente: UPRA, 2023

Gráfico 1. Frontera Agrícola Nacional



Fuente: SIPRA, en www.upra.gov.co, 2022

5.1.3 Consideraciones Étnicas

El desarrollo económico y social de las comunidades étnicas del país, parte de reconocer el papel central de la seguridad en la tenencia jurídica y material de los territorios colectivos, sobre la pervivencia física de estas comunidades. De esta manera, el otorgar el carácter de propiedad colectiva inalienable, imprescriptible e inembargable al territorio contemplado en los artículos 63 y 329 de Constitución Política de Colombia, convirtiéndose en una herramienta para la prevención de la pérdida de autonomía y autogobierno, el desplazamiento de las comunidades fuera de sus territorios, la pérdida de sus usos y costumbres, el desarraigo social, cultural y ambiental, y en general, el deterioro de su calidad de vida.

En este sentido, la constitución de resguardos indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, afrodescendientes, raizales y palenqueras- NARP y territorios para el pueblo Rrom, facilita el acceso a la oferta institucional relacionada con la provisión de servicios de salud, educación, y en general, el reconocimiento de derechos. Asimismo, el derecho a la propiedad colectiva sobre la tierra habitada por la comunidad toma en consideración dos concepciones principales: i) el reconocimiento como sujetos colectivos y no como una simple sumatoria de sujetos individuales

que comparten los mismos derechos o intereses difusos o colectivos; y ii) la concepción del territorio diferenciada de la que tienen el resto de los grupos poblacionales del país. (UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2003).

Para el caso de las comunidades indígenas, el territorio constituye una base espiritual y una base material complementarias. Además de constituir el espacio que liga a numerosas generaciones con los antepasados, donde se origina su propia historia ligada a la identidad, la tierra es considerada como pariente o espacio madre a quien, se debe cuidar y proteger. (UNICEF, Oficina de Área para Colombia y Venezuela, 2003). De otro lado, el acceso a tierra por parte de las comunidades étnicas del país permite el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, principalmente a través de usos agropecuarios, lo que impacta de manera positiva su capacidad para la generación de ingresos, fortalece la seguridad alimentaria y contribuye a la inclusión productiva del país, considerando las formas tradicionales de subsistencia y alimentación, prácticas tradicionales de producción y los saberes ancestrales.

Dentro del amplio marco normativo que protege el derecho de propiedad colectiva de las comunidades étnicas destaca el Convenio 169 de 1989 de la Organización Internacional del Trabajo “sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, aprobado por Colombia mediante la Ley 21 del 04 de marzo de 1991, este Convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y a las formas de vida de los pueblos indígenas y tribales, reconociendo sus derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y los recursos naturales, entre otros aspectos. Específicamente, el artículo 14° señala que deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Asimismo, las bases del Plan Nacional de Desarrollo especifican con relación a los derechos territoriales de las comunidades étnica: *“Con el fin de avanzar hacia la paz total, un aspecto fundamental en las políticas e instrumentos del ordenamiento del territorio es el reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos étnicos. Será de especial atención garantizar su derecho al territorio y al acceso a la tierra y la salvaguarda de sus territorios, a través de medidas de protección, restitución, ampliación, saneamiento y titulación de los territorios étnicos. Igualmente, garantizar los derechos de los pueblos y comunidades en políticas como el catastro multipropósito.”* En este sentido, a través de la consulta previa libre e informada del Plan Nacional de Desarrollo con pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y el pueblo Rrom adelantaron los diálogos territoriales con las autoridades y organizaciones, la elaboración de propuestas por parte de las instancias llegando a la concertación de acuerdos metas e indicadores.

En estos espacios el Gobierno Nacional adquirió compromisos importantes en materia de dotación de tierra para los grupos étnicos, provenientes principalmente de los acuerdos establecidos en el marco de movilizaciones sociales. Dichas movilizaciones se realizaron en departamentos con altas tensiones por la posesión de tierras dados los múltiples sectores de la sociedad con pretensiones de adjudicación, como es el caso de Cauca. Adicionalmente, las decisiones judiciales respaldan un amplio número de solicitudes presentadas ante la Agencia Nacional de Tierras, entidad encargada de adelantar dichos procesos.

Dichos compromisos a su vez, aportarán al cumplimiento del punto 6.2 del Acuerdo Final de paz, capítulo étnico, recogidas en la Resolución 382 de 2021 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio del cual se resuelve adoptar el Plan Nacional de Formalización Masiva de la Propiedad Rural, que tiene como objetivo general establecer los lineamientos, estrategias y recursos necesarios para garantizar el acceso a la tierra, seguridad jurídica y la formalización masiva de la propiedad rural, en beneficio de los sujetos de ordenamiento conforme con el Decreto Ley 902 de 2017, y de comunidades étnicas sin tierra o con tierra insuficiente; su implementación y ejecución estará a cargo de la Agencia Nacional de Tierras- ANT, entidad que dentro de su Plan de Acción 2023, en el numeral 1.2.3 Reorganización del Fondo de Tierras, se documentó que los procesos de adjudicación de baldíos, constitución, saneamiento, ampliación, restitución, titulación y demarcación para comunidades étnicas aportarán al cumplimiento, tanto de la meta 3 millones de hectáreas de acceso, como de los 7 millones de hectáreas formalizadas (Punto 1.1.5 de Acuerdo Final). Sin embargo, sobre el aporte étnico a la meta del Acuerdo, existe una diferencia entre las acciones de la ANT y los lineamientos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que indican que no suman a la meta.

Por otro lado, según cifras de la Agencia Nacional de Tierras, el estado ha adjudicado 812 resguardos indígenas con una extensión total de 33.119.709 33,4 millones de hectáreas. Adicionalmente, ha titulado 233 territorios colectivos de comunidades negras con una extensión total de 8.500.330,11 hectáreas. Aun así, los avances en materia de derechos no están acordes a las demandas de los grupos étnicos, lo que constituye un reto para el gobierno Nacional y las poblaciones sujeto de estos derechos. Partiendo de las pretensiones de titulación, de las sentencias judiciales y de los compromisos ya adquiridos por el Gobierno Nacional, es necesario evaluar con objetividad la posibilidad de asumir nuevos compromisos con las comunidades étnicas, considerando de igual manera el respeto de derechos de otros sujetos de protección constitucional especial, así como de otros pobladores rurales.

5.2 Procedimientos de compra masiva de tierras

En Colombia, no existen antecedentes de procesos de compra masiva de tierras, puntualmente, solo hasta este momento histórico las bases del Plan Nacional de Desarrollo Colombia 2023, potencia mundial de la vida, advierte que “los bajos niveles de formalización de la tenencia y titulación de la tierra y el letargo en el proceso de restitución son una barrera para alcanzar la paz total y superar los conflictos sociales, ambientales, y económicos alrededor del uso y acceso a la tierra. Mientras no se produzcan las condiciones para un mercado formal de tierras y se mejore en su restitución efectiva, el ordenamiento territorial no podrá ser un instrumento para la paz.”

Plantea además que, el ordenamiento del territorio es importante porque:

- La riqueza hídrica del país y su biodiversidad no se están protegiendo
- La mayoría de las personas vive en ciudades, sin que reconozcan la estrecha relación que existe entre el campo y la ciudad

- Las normas que existen en el país sobre el ordenamiento territorial se traslapan; en áreas importantes del territorio nacional, donde el Estado no ejerce el control, se conjuga el narcotráfico, la minería ilegal y la deforestación
- Solamente el 9,4 % del territorio tiene el catastro actualizado, y esta es la primera condición para la modernización del sector y la consolidación del mercado de tierras
- Las diferencias regionales en términos de calidad de vida son significativas
- La productividad industrial y la transformación energética tienen que partir del reconocimiento de los servicios ecosistémicos, los recursos naturales y el trabajo, como los factores primarios de la producción
- La disminución de la dependencia de los hidrocarburos y la minería tiene que ir a la par con una apropiación por parte de las comunidades de las rentas producidas por las energías alternativas
- La productividad industrial está estrechamente ligada con las posibilidades de comunicación y de transporte (acuático, férreo, carretero y aéreo)

Con relación al acceso y formalización de la propiedad, indica que, “se fortalecerán los procesos de planeación relacionados con la formalización, adjudicación y regularización de la propiedad, en las áreas rurales a favor de los campesinos y de las comunidades afrocolombianas e indígenas. Se tendrá en cuenta la situación jurídica de los inmuebles en el ordenamiento territorial en cumplimiento de las funciones social y ecológica de la propiedad. Se impulsarán los planes de ordenamiento social de la propiedad rural y se acelerará la implementación del Plan Nacional de Formalización de la Propiedad Rural, como compromiso del Acuerdo de Paz. Igualmente, se establecerá un mecanismo de estructuración y entrega de proyectos productivos sostenibles para los campesinos beneficiarios del Programa de Formalización y Acceso a Tierras.

Las estrategias para el acceso y formalización de la propiedad considerarán los municipios PDET y otros territorios mayormente afectados por la violencia o con incidencia de cultivos de uso ilícito. Se implementará una estrategia para garantizar la permanencia de comunidades campesinas en reservas forestales de la Ley 2da de 1959, que incluya mecanismos alternativos de acceso y formalización de la tenencia de la tierra, armonizando y reconvirtiendo los usos para compatibilizarlos con los objetivos de conservación sin que impliquen sustracciones. Igualmente, se formalizará el uso de la tierra en zonas de reserva ambiental, con uso compatible de la tierra, y la definición de los baldíos.

Se implementarán mecanismos de coordinación intersectorial y para precisar el régimen jurídico de los bienes estatales no adjudicables, atendiendo al reconocimiento de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional. Se establecerá un mecanismo de estructuración y entrega de proyectos productivos sostenibles para los campesinos beneficiarios del programa de formalización y acceso a tierras.”

Si bien los procesos de compra de tierras se encuentran contemplados en la legislación agraria vigente, el hecho de que los mismos se requieran a gran escala, ameritan la implementación de normas auxiliares que permitan que los procesos de compra se den con mayor agilidad, para ello la reciente expedición del Plan Nacional de Desarrollo incluyó dentro de su texto el artículo 61 sobre Mecanismos Para Facilitar Y Dinamizar Los Procesos De Compra De Tierras Por Oferta Voluntaria.

Las novedades más relevantes introducidas por el artículo 61, tendientes a obtener uno de los objetivos primordiales del Gobierno nacional, relacionados con el cumplimiento del Acuerdo de Paz, es lograr la meta de entregar tres (3) millones de hectáreas, cuyos costos se han estimado superan los sesenta (60) billones de pesos según informó el Presidente de la República.⁴ Para este cuatrienio, la pretensión es cumplir la meta de manera integral, para ello la Agencia Nacional de Tierras, entidad encargada del tema, cuenta en 2023 recursos por 1,055 billones.

Sin embargo, contar con dicho recurso no lo es todo, ya que bajo el imperio de la ley 160 de 1994 y del Decreto Ley 902 de 2017, si bien existía la posibilidad de que el estado comprara tierras, no es menos cierto que dichos procesos se tornaban eternos y tediosos, empezando por el tema catastral, sin una identificación adecuada de los predios es imposible pensar en transarlos, además la Agencia de Tierras, no se encontraba institucionalmente preparada para manejar grandes volúmenes de compra de tierras, de hecho, actualmente, ni siquiera alcanza el 50% del billón con el que cuenta para la vigencia 2023, tornándose en un verdadero reto poder ejecutar 6 billones durante la vigencia 2023, por ello la Ley 2294 de 2023 lo que pretende es la creación de mecanismos que permitan facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierras, aclarando en todo momento, que los mismos se derivan de la voluntad de sus oferentes.

Respecto al numeral 5 del artículo, encontramos que se propone una etapa de identificación de predios, esto con base en la consulta de información pública que permita encontrar tierras aptas, superiores a 2 Unidades Agrícolas Familiares, extensión de tierra contemplada desde la ley 160 como aquella suficiente para la generación de ingresos que permitan a una familia obtener su sustento en condiciones dignas, y así poder adelantar procesos de compra por oferta voluntaria, si estas ofertas no resultan positivas, la ANT analizará la explotación económica del predio y requerirá al propietario para que proceda a la enajenación del mismo, sobre aquellas áreas que no estén bajo aprovechamiento económico y que excedan la UAF.

Si el propietario no accede, se aplicarán los procedimientos agrarios a que haya lugar. Todo lo anterior indica, que en ningún momento las decisiones serán tomadas de manera arbitraria, por el contrario, las actuaciones se harán dentro del marco del debido proceso, en donde claramente las partes tendrán su derecho de defensa y la garantía de todos sus derechos constitucionales en el marco del debido proceso.

Como en el país, existen extensiones de terreno aptas que no están siendo económicamente explotadas, la ley propone consultar a los propietarios de las mismas sobre su voluntad de enajenación. Es pertinente además aclarar que en ningún acápite del artículo se hace referencia al concepto expropiación, dicha acotación es relevante, dado el halo de duda que se creó alrededor del artículo, por cuanto sus detractores abanderaban la expropiación como la piedra angular sustento de la norma.

En aquellos casos en los que no se acceda a la venta, la ANT adelantará el análisis de la explotación económica del predio. Este concepto no es novedoso, de hecho, se contempla actualmente como

⁴ <https://www.elespectador.com/colombia-20/paz-y-memoria/no-hay-que-comprar-tres-millones-de-hectareas-de-tierra-para-cumplir-acuerdo-de-paz/>

pilar fundamental en el proceso agrario denominado extinción de dominio agrario sobre tierras incultas:

“ARTÍCULO 52. Establécese en favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer posesión en la forma establecida en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, durante tres (3) años continuos, (...)”.

y se contempla la explotación económica así:

“ARTÍCULO 58. Para efectos de lo establecido en el artículo 1o. de la Ley 200 de 1936, se considera que hay explotación económica cuando ésta se realiza de una manera regular y estable.

Es regular y estable la explotación que al momento de la práctica de la Inspección Ocular tenga más de un (1) año de iniciada y se haya mantenido sin interrupción injustificada, siendo de cargo del propietario la demostración de tales circunstancias.

La simple tala de árboles, con excepción de las explotaciones forestales adelantadas de conformidad con lo dispuesto en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, no constituye explotación económica.”

Por su parte la ley 200 de 1936 en su artículo 1 indica:

“Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo.”

Ahora bien, la extinción del dominio agraria se aplica luego de un amplio debate probatorio en donde se haya demostrado que el propietario ha incumplido con los fines constitucionales de la propiedad y que ha inadecuadamente aprovechado en dos terceras partes de su área.

Como podemos observar, el término “explotación económica” es un concepto ampliamente desarrollado por la legislación agraria, el cual no se contempló en la norma acusada de manera ligera, ni pretende una aplicación laxa tendiente al abuso estatal contra la propiedad privada.

No avizora una aplicación “subjetiva e ideológica”, ni endilgar que la Agencia Nacional de Tierras define que constituye la explotación económica, ya que como se acaba de demostrar, la ley taxativamente indica cuál es el alcance de dicha expresión.

En lo que respecta al numeral 6 del artículo 61, este otorga la posibilidad a la ANT de tomar decisiones de fondo mediante acto administrativo para los procesos de clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos, extinción judicial del dominio sobre tierras incultas y caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos todos los cuales se encuentran contemplados en la ley 160 de 1994. El Decreto ley 902 indicaba que los mismos debían ser adelantados a través del Procedimiento Único, pero, con este cambio, se busca dar una mayor celeridad a los mismos, ya que al encargarse directamente la administración de su conocimiento se pueden evacuar en un menor tiempo, ahora bien, dicho procedimiento no se escapa del control judicial, para ello, se contempla la acción de nulidad agraria que puede ser ejercida por quien aduzca tener derechos reales sobre los predios, en un término de 3 años, adicionalmente no amerita el agotamiento de recursos contra el acto administrativo mediante el cual se toma la decisión.

Finalmente, sobre el parágrafo 3, atañe sobre la coherencia e integralidad de la norma, siendo necesario indicar las derogatorias pertinentes, ya que expedir normas, sin contemplar con cuáles otras se pueden presentar confusiones las torna inoperantes.

El artículo sin duda busca definir las rutas que permitan agilizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria.

Al partir del concepto de compra por oferta voluntaria, necesariamente debe mediar la voluntad del oferente, en ningún momento el estado, a través de la Agencia Nacional de Tierras, sugerirá la realización de compra de tierras determinadas. Al escudriñar el artículo, en principio se establecen las condiciones para el saneamiento de limitaciones, gravámenes, afectaciones o medidas cautelares, que impidan su goce efectivo, y esta razón es evidente, ya que de lo contrario no se podrían usar en su fin principal que es ingresar al fondo de tierras para su posterior distribución.

Pese al saneamiento previsto, se mantiene en todo momento la presunción de bien baldío, como garantía ante un posible atropello sobre este tipo de bienes, también se protegen los bienes sobre los cuales recae el despojo previsto en la ley 1448, desplazamiento forzado y procesos agrarios.

Se especifica además la necesidad de acreditar sobre dichas tierras la propiedad privada y el cumplimiento de normas ambientales y agrarias, sumado al hecho de que las mismas deben estar en posesión de sus propietarios, blindando con ello aún más el proceso y evitando la ejecución de posibles despojos.

Adicional a todo lo anterior, se indica la posibilidad de que la ANT adquiera tierras del FRISCO, bajo determinadas características, así como del Fondo de Reparación de Víctimas, permitiéndose la posibilidad de obtenerlos mediante el mecanismo de adquisición temprana.

El artículo también prevé la transferencia directa de bienes inmuebles rurales de propiedad de las entidades públicas.

Las ventajas introducidas con el artículo descrito se traducen en la consecución de las principales metas del Acuerdo de las, que son, 3 millones de hectáreas millones en acceso a tierras y 7 millones de hectáreas formalizadas, pese a ello, actualmente (noviembre 2023) los indicadores derivados del PND en este sentido no encuentran con ficha técnica aprobada.

Materialización de la Compra de Tierras

En mayo del 2023, la Agencia Nacional de Tierras reporta en su página web que, mediante una inversión de más de 33 mil millones de pesos, logró la adquisición de 3.274 hectáreas provenientes de entidades como Fedegán, la Fundación Crecer en Paz, la SAE, y el Fondo de Reparación de Víctimas. El destino final de estas tierras es la adjudicación a familias rurales en el marco de la Reforma Agraria.

De las tierras adquiridas por la ANT, 14 predios por 811 hectáreas se compraron a asociados a la Federación Colombiana de Ganaderos–Fedegán, y 12 predios por 973 hectáreas de la Fundación Crecer en Paz, fueron donados a la ANT como aporte al pilar de Justicia Social del Gobierno Nacional. Además, 16 predios con una extensión de 1.358 hectáreas fueron comprados a la Sociedad de Activos Especiales-SAE y 6 predios por 132 hectáreas se compraron al Fondo de Reparación de Víctimas

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, informó con corte al 3 de noviembre, contar con un total de 578.195 hectáreas gestionadas, de las cuales 43.800 corresponden a compra.⁵, lo anterior sumado a la cifra de donación por entidades e instituciones, la cual se ha mantenido en 963 ha, mientras que, frente a la recuperación mediante procesos agrarios para el Fondo de Tierras, se registra un total de 60.110, de los cuales 45.313 corresponden a recuperación de baldíos, 6.159 a extinción a favor de la nación y 8.638 a deslinde.

De acuerdo con la información brindada por el equipo de Compras de la ANT, perteneciente a la Dirección de Acceso a Tierras, a agosto de 2023 se cuentan con 6.557 predios ofertados, cuyo estado es el siguiente:

REGIÓN	No. Predios	Número de		Pendiente de Análisis	Solicitar Información	VIABILIDAD TÉCNICA - JURÍDICA - URT			
		Ofertada	Polígono			NO VIABLE		SI VIABLE	
						No. Predios	Área (ha)	No. Predios	Área (ha)
Caribe	2.249	290.630	298.878	79	146	1.036	172.255	932	109.023
Magdalena Medio	312	39.310	39.766	9	11	126	21.975	165	16.255
Subtotal	2.561	329.940	338.645	88	157	1.162	194.230	1.097	125.278
Resto País	2.913	812.234	689.715	93	141	970	273.879	1.688	386.815
PDET	1.083	176.662	174.452	20	110	411	108.937	529	64.644
TOTAL PAÍS	6.557	1.318.835	1.202.812	201	408	2.543	577.046	3.314	576.737

Fuente: Grupo de Compras ANT.

Como se puede observar, tan solo 3.314 predios ofertados, cuentan con viabilidad técnica y jurídica, que corresponden a 576.737 hectáreas aproximadamente.

⁵ https://www.agronegocios.co/agricultura/ultima-actualizacion-del-contador-de-la-reforma-agraria-3745459?_gl=1*h4nxxl*_ga*MTQ5NjM1MTA3MS4xNjk0Nzg5Mzk2*_ga_M1RB1H0RF3*MTY5OTU0MjM4MS45LjEuMTY5OTU0MjU5Ni4wLjAuMA

La priorización de regiones o subregiones obedece, según lo reportado por la ANT, a criterios establecidos por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta lo contemplado en el artículo 2.14.6.3.2. del decreto 1071 de 2015 y el artículo 61, numeral 5 de la ley 2294 de 2023; los cuales incluyen entre otros:

- Áreas con mayores solicitudes de adjudicación de predios.
- Áreas con personas damnificadas por la ola invernal.
- Áreas donde se encuentren Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación
- Áreas con mayor concentración de la propiedad de la tierra
- Predios dentro de los núcleos territoriales definidos por el MADR

Los factores que se han tenido en cuenta para determinar la viabilidad de compra están establecidos dentro del procedimiento de compra de predios de la ANT y se aplican a todos los predios ofertados, indistintamente de quién sea el oferente, utilizando los siguientes criterios:

1. Identificación de polígono catastral:

- Se ubica el predio, en base IGAC o gestores catastrales.
- Si no se puede ubicar el predio en bases catastrales, se requiere al propietario para que allegue información complementaria que permita su ubicación.
- Si no se encuentra el polígono catastral, no es posible continuar con el análisis de este predio.

2. Análisis de restitución de tierras:

- Los predios que ubicados catastralmente pasan a análisis de restitución de tierras, para identificar si registran solicitudes. Este análisis se realiza por cruce de capas espaciales, tomando como fuente las capas dispuestas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (URT). Los predios que registren solicitud en cualquiera de sus etapas se descartan para compra.

3. Análisis de viabilidad técnica y jurídica:

- Los predios que no presenten solicitud de restitución de tierras son analizados técnica y jurídicamente para determinar su viabilidad, dentro de los análisis se tendrán en cuenta como mínimo las siguientes variables:

3.1. Análisis jurídico al FMI:

- Que el predio sea de naturaleza jurídica privada,
- Que este saneado jurídica y materialmente,
- Que el propietario no tenga antecedentes penales,
- Que la posesión esté en manos de sus propietarios,
- Que el predio no tenga un proceso agrario.

3.2. Análisis técnico:

- Que no sea un predio urbano.
- Que cumplan con las disposiciones ambientales, agrarias y ecológicas, de acuerdo con métodos indirectos y fuentes secundarias disponibles.

La selección de los municipios corresponde, según ha informado la ANT, a la aplicación de zonificación que adelanta el MADR, entre otros factores que se tienen en cuenta.

Determinación del valor de la tierra

El valor por hectárea de los predios corresponde al que indique el avalúo comercial, y el valor del avalúo comercial tiene como criterios no solo la ubicación o departamento del predio, si no que tiene a su vez:

- La clasificación de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas.
- Las restricciones de los planes de ordenamiento territorial, que son municipales.
- Ubicación municipal en relación con la cercanía al casco urbano, vías de acceso y disponibilidad de aguas.
- El tamaño del predio
- La presencia de construcciones y el tipo de construcciones.
- La presencia de cultivos si estos son permanentes o variables.
- La economía y usos predominantes del sector.

Así las cosas, la proyección del valor de los predios es diferencial por departamento, de conformidad con el histórico de negocios y valores de referencia.

La ANT ha dejado claro dentro de las actualizaciones 2023 de su proyecto de inversión denominado “IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL A NIVEL NACIONAL” que, en vigencias anteriores no contaba con un presupuesto lo suficientemente robusto para la compra de predios, por esta razón solo compraba predios para atender los compromisos del gobierno nacional con las asociaciones campesinas.

Sin embargo, dichas compras proporcionaron una media que oscila en \$10.000.000 (diez millones de pesos), correspondientes a una hectárea de tierra fértil, según detalle que se indica a continuación:

VIGENCIA	PREDIOS COMPRADOS	TOTAL HECTAREAS	COSTO TOTAL	PROMEDIO HA
2022	3	607,1384	\$ 9.484.198.367,00	\$ 10.084.372
2023	49	8602,5106	\$ 83.389.335.469	
	52	9209,6490	\$ 92.873.533.836,00	

Fuente: Base de datos compra de predios DAT

Con base en ello, la ANT estima su presupuesto, recalcando que esta cifra es un promedio y que dependiendo la zona esta suma puede incluso disminuir, pero sin excederse de este límite.

Pese a que, la ANT mantiene su enfoque en cumplir y garantizar los derechos del campesinado colombiano, adelantado la gestión, administración y despliegue de actividades para realizar la compra masiva de predios y dar acceso a la tierra a los pobladores rurales, víctimas y sujetos de ordenamiento, la entidad ha tenido que superar las dificultades que se han presentado dentro del desarrollo de los procesos de compra efectiva de predios, a saber:

- Desactualización de la información catastral nacional, cuyos datos en ocasiones no coinciden con los registros de la ORIP, bases catastrales, títulos y necesariamente con la realidad de terreno; situación que tiende a empeorar en zona rural. Por ello, el servicio público de gestión catastral con enfoque multipropósito es una herramienta que se encuentra en implementación, a fin de mejorar el registro de los inmuebles en Colombia.
- Los predios ofertados se encuentran ubicados en diferentes zonas del país, distribuidos de forma aleatoria y algunos con dificultades políticas, económicas y sociales entre otras.
- De los 6557 predios ofertados para compra en la ANT, se presentan las siguientes situaciones:
 - 5.187 presentan diferencia de área catastral y jurídica.
 - 1.564 no registran área jurídica
 - 411 no aparecen en bases catastrales
 - De los 3.314 que son viables, 2.250 presentan diferencia de área

Las diferencias anteriores se identifican a partir de la información secundaria con que cuenta la ANT, sumado a las condiciones específicas de cada predio, las cuales solo son evidenciadas una vez se inicia el proceso con cada uno. Esta información suele ser diferente a la consignada en la base registral, catastral y títulos.

VI. LINEAMIENTOS

Desde la perspectiva de la Dirección de Desarrollo Rural Sostenible-DDRS, se hace importante participar en la conceptualización y diseño de instrumentos que faciliten y dinamicen los procesos de compra de tierras, su distribución y su uso sostenible, con el fin de promover la implementación del punto 1 del Acuerdo de Paz, y a su vez es importante establecer estrategias que faciliten la toma de decisiones donde se materialice la reforma agraria y a su vez se generen insumos que permitan la evaluación de la política de compra de tierras. teniendo como enfoque algunos temas relacionados especialmente con el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural - SINRADR.

1. La Comisión intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral - CIRADR, en concordancia con el Decreto 1406 de 2023 será la instancia de decisión que defina los lineamientos, articulamiento institucional, recursos, metas y cronograma de la implementación del SINRADR.
2. La Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral - CIRADR, en concordancia con artículo ARTÍCULO 2.14.23.10. Decreto 1406 de 2023 Funciones de la CIRADR, deberá definir los territorios y su prioridad en donde se ha de implementar los procedimientos de reforma agraria, esta definición debe hacerse teniendo en cuenta el concepto de factibilidad de las entidades y sectores que hacen parte de la comisión. Es necesario implementar un procedimiento interno, para emitir la viabilidad y prioridad de implementación de la Reforma agraria en los municipios.
3. El MADR o las entidades que hacen parte de CIRADR, presentará ante la comisión la propuesta de focalización de municipios, dicha propuesta debe incluir como mínimo: la justificación técnico-económica de la selección de los territorios, los costos y beneficios de la compra de tierras en estos territorios, los indicadores sociales y productivos actuales y sus correspondientes metas que permita la transformación en el tiempo a partir de la implementación de la Reforma agraria y desarrollo rural.
4. La CIRADR definirá en su planeación, criterios de priorización y en cada vigencia expondrá un cronograma acordado para la implementación, los recursos asociados por parte de las entidades, las metas u objetivos, así mismo en concordancia con la ley 160/94, definirá la implementación, que puede considerar fases ó conjuntos de actividades, las estrategias de implementación pueden estar supeditadas a los objetivos estratégicos de implementación detallando su alcance, según su plazo (Corto, mediano, largo), Se debe definir la implementación, considerando los siguientes aspectos:
 - a) términos normativos y jurídicos,
 - b) los subsistemas del sistema nacional de reforma agraria propuestos por la ley 160 de 1994, artículo 4 y la ley 2294 de 2023 artículo 52.
 - c) procedimientos de operación, c) actores institucionales,
 - d) Definición de roles,
 - e) tiempos,
 - f) Metas en territorio,
 - g) desempeños de los procedimientos,

- h) recursos asociados a cada una de las tareas.
5. La CIRADR, orientará el ordenamiento territorial, la ocupación y el ordenamiento productivo, siguiendo los lineamientos construidos en la ley del PND, artículos: 3, 32, 34, 38, en referencia a los asentamientos en torno al agua, efectos de cambio climáticos, estudios de riesgos, asistencia técnica para la gestión de suelo y el reasentamiento de hogares en alto riesgo no mitigable y el mejoramiento de las condiciones de hábitat y capital natural entre otros.
 6. La comisión intersectorial solicitará al SNRADR y ANT realizar una evaluación en diciembre del 2025 donde se evidencie que los tamaños de UAF por zonas homogéneas, generan los ingresos sostenibles para una familia, incluyendo los excedentes capitalizables de que trata la ley 160 de 1994. Se debe considerar si los ingresos son menores a los propuestos por la metodología implementada por la ANT, sugieren ajustes a la metodología.
 7. La Comisión Intersectorial para la Reforma Agraria, el Desarrollo Rural y la Reforma Rural Integral, como organismo de coordinación y orientación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural –SINRAD, será la encargada de brindar lineamientos con respecto a áreas mínimas y máximas que se entregarán a las comunidades étnicas y desarrollará procedimientos que propendan por la equitativa distribución de la tierra.
 8. El MADR como Líder de los subsistemas del SNRADR será el encargado de llevar a cabo el control del conteo de las hectáreas que serán entregadas a todos beneficiarios rurales, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2.14.23.2 del Decreto 1406 del 2023, discriminando la contribución al cumplimiento de las metas contempladas en el Punto 1.1.5 de Acuerdo Final de Paz, tanto de los 3 millones de hectáreas de acceso a tierras, como de los 7 millones de hectáreas formalizadas El IGAC a partir de las zonas homogéneas físicas geoeconómicas debe establecer los avalúos o precios de referencia comerciales por hectárea (base inicial de la negociación). A partir de la experiencia de los avalúos catastrales, y comerciales que ha adelantado en los últimos 15 años (base multitemporal de precios) y con base en consultas a las diferentes lonjas y expertos en avalúos en las zonas del país.
 9. La UPRA, en materia de valoración de tierras, hará ejercicios de contraste con la base multitemporal de precios y considerar la dinámica de los recursos (suelo, agua, clima, entre otros) que a través del tiempo pueden influir en el deterioro, estabilidad o mejoría de la calidad de las tierras y por ende reflejar una mejor aproximación al precio de los inmuebles.
 10. La ANT realizara un ejercicio piloto de creación de un esquema asociativo, que sea propietario de tierra y que permita y facilite la inclusión productiva de pequeños productores rurales.
 11. La ANT debe retomar las consideraciones referentes a los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, como instrumento operativo que articula la acción institucional de los niveles nacional, regional y local para el desarrollo de programas, proyectos y acciones, orientados a organizar la distribución equitativa y acceso a la tierra rural. En la ejecución de dichos planes se pueden obtener tanto solicitudes de tierra como ofertas de compra, lo cual daría orden al procedimiento.
 12. El IGAC en asocio con la ANT deben retomar la necesidad de actualización del catastro con el fin de lograr la armonización de los procesos de ambas entidades
 13. El Consejo Superior de Ordenamiento del Suelo Rural debe tener un papel protagónico en estos momentos, fundamentados en su papel de encargado de formular lineamientos generales de política, y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural.

14. la ANT debe lograr el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Formalización sin descuidar las solicitudes de predios de pequeñas extensiones
15. La ANT, derivado de las órdenes impartidas por la sentencia T-488, en donde se abogaba principalmente por la elaboración de un “un plan real y concreto, en el cual puedan identificarse las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales habrá de desarrollarse un proceso nacional de clarificación de todos los bienes baldíos de la nación dispuestos a lo largo y ancho del país.” el cual derivaría en un inventario de bienes baldíos, debe retomar las acciones tendientes a su elaboración, las cuales por demás se encuentran contenidas en la sentencia SU-288.
16. Derivado de lo anterior el MADR debe construir un sistema tecnológico que de soporte a la administración de la gestión del Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural y que de este se derive gran parte de la evaluación del SNRADR. El sistema de gestión a su vez debe proveer información al seguimiento, que permita: a) ver el avance de las diferentes actividades, b) hacer afinamiento al desempeño de actividades, c) identificar cuellos de botella y evidenciar como contribuyen la estrategia a los logros de la implementación. Seguir con un enfoque de desarrollo de estrategias en la implementación, no necesariamente mide la eficiencia de la articulación con los otros sectores y dificulta la medición de los efectos de las políticas.

VII. LAND VAN ONS, “LA TIERRA DE NOSOTROS” UNA EXPERIENCIA HOLANDESA

Un componente importante a tener en cuenta es que posterior a la entrega de tierras, los beneficiarios puedan contar con plan de acción o un proyecto que promueva la productividad de las tierras adjudicadas o tituladas, en este sentido, a continuación se presenta un caso de estudio que puede servir de referente para la implementación de proyectos en dichos territorios:

Holanda es un país pequeño con una de las densidades poblacionales más altas del mundo. Estas condiciones históricas de escasez de tierras han hecho que el país desarrolle formas de adaptación económicas y culturales realmente únicas. Un tercio del país se encuentra bajo el nivel del mar gracias a la construcción de diques y sistemas de drenaje que protegen las tierras contra inundaciones. Asimismo, los holandeses han desarrollado tecnologías como la agricultura de precisión lo cual ha permitido incrementar significativamente la cantidad de kilogramos por hectárea de alimentos que se producen en el país que es el segundo exportador de productos agrícolas del mundo (después de Estados Unidos un país 230 veces más grande).

Adicionalmente, siendo un país industrializado de Europa, Holanda es una sociedad que ya depredó la mayoría de sus recursos naturales y tiene responsabilidades mayores frente al cambio climático y a los aportes de gases de efecto invernadero emitidos, a diferencia de Colombia que es un país grande y bosque intensivo con la mayoría de sus recursos naturales intacto. Estas condiciones tan especiales de Holanda han desarrollado una cultura donde se valora altamente la eficiencia de la tierra por ser un recurso extremadamente escaso, y por esto vale la pena conocer también que tipo de innovaciones han creado a nivel de organizaciones comunitarias y de base que permiten el acceso y el uso de las tierras agrícolas por parte de pequeños productores.

Land van Ons es una cooperativa fundada el 30 de septiembre de 2019 por Franke Remerie y Jaap Benschop que tiene como objetivo principal aumentar la biodiversidad que existe en tierras agrícolas. Los miembros se convierten conjuntamente en propietarios colectivos de las tierras agrícolas adquiridas por la cooperativa y todas las tierras están incluidas como activos en los Estados de Financieros del esquema asociativo. La Cooperativa realiza regularmente compras de terrenos pequeños y grandes en los Países Bajos aumentando la cantidad de tierra común, de igual manera los miembros realizan ventas o donaciones de tierras al esquema asociativo. La primera propiedad se compró en marzo de 2020, es una parcela en Holtesch en Hooghalen en Drenthe . Esta área tiene un tamaño de ocho hectáreas y limita con la reserva natural 'Heuvingerzand' de Staatsbosbeheer .

Según los estatutos, la misión de 'Land van Ons' es: lograr un cambio radical en el agotamiento del suelo y la desaparición de la vida vegetal y animal del paisaje holandés.

Este objetivo común que cohesiona a lo asociados de 'Land van Ons' no nació en 2020 al azar, en cambio es una consecuencia de las condiciones históricas de los suelos y procesos de depredación de recursos naturales. Holanda fue es un país ubicado en el delta del río Rin, una tierra pantanosa muy pobre en nutrientes. De igual manera, muchas tierras de la cooperativa se encuentran ubicadas debajo del nivel del mar, esto quiere decir que hace algunas décadas eran originalmente suelo marino. Adicionalmente, existen tensiones entre la industria agropecuaria intensiva y la política ambiental neerlandesa ya que esta industria nitrógeno intensiva ha generado problemas de degradación de la tierra y aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Actualmente, la tierra comprada por la cooperativa sigue siendo tierra cultivada, pero sin el uso de fertilizantes o pesticidas artificiales característicos de la agricultura de las grandes multinacionales neerlandesas.

No obstante, la cooperativa no se ve a sí misma como una organización de ambientalista, en cambio es una organización con vocación agropecuaria que busca, mediante acciones comunitarias, producir alimentos y solucionar las problemáticas ambientales mediante la acción coordinada de pequeños productores. La tierra agrícola comprada sigue siendo tierra agrícola y no se convierte en tierra para la conservación, sin embargo, el uso de la tierra agrícola se ve muy diferente de la gestión de tierras agrícolas explotadas gran escala por multinacionales de gran músculo financiero. Debido a que la cooperativa es una entidad sin ánimo de lucro, se puede ceder la mayor parte de las ganancias a los agricultores y el énfasis del uso de la tierra no se centra totalmente en la maximización de la productividad y la rentabilidad, sino que existe un énfasis por mejorar el paisaje y la biodiversidad de las tierras.

Normalmente, los asociados buscan vivir cerca de alguno de los predios la cooperativa. La gobernanza de cada predio no se maneja a través de la asamblea general de asociados, en cambio existen juntas o asambleas por cada predio donde se toman decisiones sobre el uso que se le dará. Cada asociado propone diferentes usos. Algunos de ellos se centran en la realización de estudios de calidad de agua y suelos de los predios, estos pueden no estar interesados en participar de las decisiones políticas sobre el uso de la tierra, sino que se preocupan principalmente por ofrecer solidariamente información científica para que los asociados que desarrollan sus negocios sobre los predios puedan tomar mejores decisiones. Otros asociados se concentran en actividades de

experimentos agrícolas o en producción de alimentos para la venta, y otros en la realización de conversatorios, eventos y promoción de productos. Finalmente, están los administradores.

Las inversiones realizadas sobre los predios son responsabilidad de los asociados, y de igual manera las utilidades que derivan de la actividad también son de ellos. En 2020, Land van Ons contó con 5.500 socios que invirtieron 1,6 millones de euros en los primeros meses. Al finalizar el año, la cooperativa contaba con 10.000 socios. Se espera que a principios de 2023 sean más de 23.000 participantes.

Este ejemplo de modelo de esquema asociativo para el desarrollo rural resulta importante para la política pública del sector agropecuario y rural ya que nunca se ha apoyado asociaciones con la entrega de tierras sino con la entrega de capital semilla o recursos de cofinanciación para el desarrollo de proyectos productivos. El programa presupuestal 1702 - inclusión productiva de pequeños productores rurales está orientado a las intervenciones integrales para el mejoramiento de las capacidades productivas, organización, acceso a activos y mercados; conducentes a la generación de ingresos sostenibles de pequeños productores rurales y campesinos y para el 2023 se le asignó \$ 475.188 millones de pesos, esto es casi medio billón de pesos para:

- Provisión y fortalecimiento de activos rurales: disposición de activos (capital semilla, insumos, maquinaria, infraestructura productiva de cosecha y postcosecha) básicos para iniciar un proceso productivo agropecuario.
- Fortalecimiento de capacidades productivas, asociativas y de negociación: generación de conocimientos y capacidades de los productores rurales para fortalecer su interdependencia, capacidades administrativas, y de gestión financiera de tal manera que les permita mejorar sus posibilidades de acceso a activos y su posición en el mercado.
- Fortalecimiento de capacidades y acompañamiento técnico integral: acciones en acompañamiento técnico a pequeños productores rurales. El acompañamiento técnico incluye además de la capacitación en temas productivos, el acompañamiento en el eslabón de comercialización y buenas prácticas agropecuarias.

Si bien es cierto que los pequeños productores rurales presentan barreras importantes al momento de acceder a capital para iniciar la implementación de agronegocios, el modelo actual de inversiones públicas le asigna la mayor parte del riesgo de la inversión al recurso público del Presupuesto Nacional de la Nación, mientras que el recurso privado (la tierra que ya ha sido adjudicada) no asume mayores riesgos. Siempre y cuando el propietario este inscrito en una oficina de instrumentos públicos continuara siendo propietario. En cambio, las inversiones públicas del programa presupuestal 1702 asumen los riesgos típicos de los agronegocios donde puede o no materializarse el retorno social de la inversión por mal clima, plagas, enfermedades, problemas en la comercialización, débil posición de negociación entre otras. Por esta característica de la distribución de los riesgos de las inversiones públicas urge la realización de evaluaciones de impacto que permitan entender la tasa de éxito de los proyectos del programa presupuestal 1702 que complementaran la política de adjudicación de tierras en el marco de los objetivos de la RRI.

Claramente el modelo de la Organización no Gubernamental holandesa distribuye el riesgo con una lógica más cercana a la eficiencia que es característica del sector privado. El recurso común (que de cierta manera correspondería al recurso público) es la tierra y existen cero o muy poco riesgo de que el recurso se pierda o disminuya en su valor. Es decir, el sector público no pierde. Este modelo holandés, a diferencia del colombiano, le soluciona el principal cuello de botella del agronegocio al beneficiario que es el acceso a la tierra, pero también le asigna la mayor parte del riesgo ya que es él quien debe realizar las inversiones. Esta asignación del riesgo es importante ya que establece incentivos para que el beneficiario sea realmente un doliente de la inversión; mientras que en el modelo colombiano el beneficiario no tiene los mismos incentivos ya que no desmejora su situación original si el proyecto productivo fracasa. La situación original sería ser dueño de un predio que no genera un flujo de caja.

Podría decirse que son modelos de inversión opuestos. Mientras que en el modelo holandés el recurso público (tierra) es un activo que nunca está en riesgo y el recurso privado, que son las inversiones en activos productivos y tiempo de trabajo, son recursos que arriesga cada beneficiario de la asociación conforme las decisiones de la junta directiva del predio; en el modelo de la política pública colombiana el recurso privado (tierra adjudicada) no se pone en riesgo y en cambio se arriesga el recurso público en forma de capital semilla y servicios de fomento y fortalecimiento de la asociatividad.

Dado que ambos modelos financian una parte del agronegocio (ya sea la tierra o el capital semilla) con recursos comunes, ambos deberían estar sujetos a la “tragedia de los comunes” donde los intereses egoístas de corto plazo son incompatibles con los intereses de largo plazo que apuntan al bien común. Sin embargo, el modelo holandés no tiene esta debilidad ya que los propósitos de la cooperativa son de largo plazo, esto es la regeneración de la calidad del suelo, el mejoramiento del paisaje y de la biodiversidad. Por el contrario, para las inversiones del programa 1702 existe el riesgo de que los beneficiarios decidan no mantener los agronegocios en el largo plazo y terminen decidiendo vender las tierras.

En cambio, los activos que hacen parte de las entidades sin ánimo de lucro, como las cooperativas o asociaciones, si llegan a disolverse tienen la obligación de reinvertir sus recursos en el objeto social que se haya dispuesto en los estatutos sociales de la sociedad. Así las cosas, una inversión en el otorgamiento de tierras a un esquema asociativo con un objeto social agropecuario y de desarrollo rural sostenible puede tener menos riesgos en el mediano y largo plazo que las inversiones que se realicen en proyectos productivos agropecuarios. Adicionalmente, este tipo de esquemas asociativos son de libre entrada y salida, es decir, las personas naturales pueden entrar a hacer parte o salirse del esquema asociativo cuando lo deseen.

En este contexto, la creación, fortalecimiento y financiamiento de esquemas asociativos que sean propietarios de tierras que tengan la capacidad de recibir productores y darle acceso a la tierra es percibida como una metodología de diversificación de los riesgos de las inversiones públicas del programa presupuestal 1702 inclusión productiva de pequeños productores rurales.

VIII. CONCLUSIONES

- El Plan Nacional de Desarrollo 2023, brindó un reforzamiento a la RRI, al permitir la inclusión del artículo denominado “Mecanismos para facilitar y dinamizar los procesos de compra de tierra por oferta voluntaria”, pretendiendo definir las rutas que permitan agilizar los procesos de compra de tierras por oferta voluntaria, detallando, una a una, las medidas que podría aplicar la Agencia Nacional de Tierras para hacer realidad el cambio en la propiedad de los terrenos.
- Es necesario establecer una gobernanza del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural - SNRADR, en primer término, se sugiere que este rol lo ejerza la Comisión interinstitucional del sistema, dado que según el decreto Decreto 1406 de 2023 da los lineamientos del sistema y funge como el espacio de articulación de las entidades que hacen parte del SNRADR. Aun así, es necesario que la CISNRA, tome un rol de decisión frente a implementación del sistema, para que especialmente facilite la actuación planeada y coordinada de las entidades (incluidas las que no hacen parte del sector) para la implementación de la reforma agraria. De otra parte, es importante que evalúe continuamente el desempeño del SNRADR y formule los ajustes para hacer más eficiente los procesos de la Reforma Agraria, teniendo como foco la mejora de la calidad de vida de los habitantes rurales y de la sociedad en su conjunto.
- Se considera importante la construcción de criterios que permitan medir los efectos ó impactos, que pueden preverse en el mercado de tierra rural en Colombia, ante la presencia de un comprador de tierras de un tamaño importante como es el estado, así como los posibles efectos en los precios de alimentos y materias primas, que se deriven a su vez de la especulación del precio de la tierra, siendo este un factor de producción que hace parte de las estructuras de costo, de las actividades agrícolas y pecuarias. Se recomienda plantear los aspectos técnicos de una evaluación de la política de reforma agraria.
- La nueva normatividad plantea la necesidad de realizar una evaluación al interior de las zonas priorizadas para la compra de predios que puedan ser destinados a la RRI. Se trata de buscar predios y no solo esperar que las ofertas lleguen. La metodología permite identificar áreas con mayor concentración de tierras y solo sobre aquellas áreas que excedan la UAF y que no estén bajo aprovechamiento económico. En caso de que los propietarios de estas tierras inexploradas no accedan a su enajenación recaerán sobre los mismos procesos agrarios tendientes a su obtención por parte del estado. Todo lo anterior indica, que en ningún momento las decisiones serán tomadas de manera arbitraria, por el contrario, las actuaciones se harán dentro del marco del debido proceso, en donde claramente las partes tendrán su derecho de defensa y la garantía de todos sus derechos constitucionales en el marco del debido proceso.
- La propuesta de estrategia de núcleos de reforma agraria expresada por el MADR, establece un conjunto de procedimientos que al estudiarlos se pueden desprender oportunidades de mejora para hacerlos más ágiles, flexibles y prospectivos. En los procesos, se pueden visibilizar mejoras en las actividades de selección de tierras, tramites de compra, aun así, en relación de ocupación del territorio con el ordenamiento territorial y productivo puede dar indicativos acerca de la presión sobre los recursos o capital natural y su sostenibilidad a través del tiempo. En materia de valoración de tierras, los instrumentos y metodologías que se aplican, en su mayoría no consideran la dinámica de los recursos (suelo, agua, clima, entre otros) que a través del tiempo

pueden influir en el deterioro, estabilidad o mejoría de la calidad de las tierras y por ende reflejar una mejor aproximación al precio de los inmuebles.

- Se recomienda, tener presentes los acuerdos y compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional con los diferentes grupos étnicos en el marco de la consulta previa libre e informada realizada en los espacios de sus instituciones representativas, a saber, la Mesa Permanente de Concertación para Pueblos y Organizaciones Indígenas (MPC), el Espacio Nacional de Consulta Previa para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y la Comisión Nacional de diálogo para el Pueblo Rrom.
- Es importante conocer estudios de caso o experiencias de implementación de reforma agraria en otros países como es el ejemplo Holanda y en especial las lecciones aprendidas de este tipo de ejercicios.

IX. BIBLIOGRAFIA

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2018). *Tierras, Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogota.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-03-17-bases-plan-nacional-desarrollo-web.pdf>

[https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-02-07-Proyecto-del-ley-PND-2022-2026-\(Articulado\).pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portaIDNP/PND-2023/2023-02-07-Proyecto-del-ley-PND-2022-2026-(Articulado).pdf)

<https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Decreto-1071-2015/CAPITULO-4-Procedimiento-para-la-Adquisicion-de-Predios-y-Mejoras.aspx>

<http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>

<https://www.ant.gov.co/wp-content/uploads/2023/01/Plan-de-Accion-version-publicar.pdf><https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Proyectos%20Normativos/Proyecto%20Normativo%20Plan%20Nacional%20de%20Formalizaci%C3%B3n%20Masiva%20de%20la%20Propiedad%20Rural.pdf>

<https://sipra.upra.gov.co/nacional>