

# Economía y Política

## Acuerdo de Paz y Decreto Ley de Tierras

Editores: Juan José Perfetti | Víctor Saavedra  
Director Ejecutivo Fedesarrollo: Leonardo Villar  
Comentarios a: [vsaavedra@fedesarrollo.org.co](mailto:vsaavedra@fedesarrollo.org.co)

### 1. Introducción

El artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 dio facultades al Presidente de la República para expedir decretos con fuerza de ley para la implementación del Acuerdo Final con las FARC hasta el 31 de mayo de 2017. El 29 de mayo se expidió el decreto ley 902 -en adelante el decreto ley de Tierras-, el cual tiene implicaciones significativas para el desarrollo de la agricultura y el sector rural del país. Con su expedición se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de tierras; en particular se establecen procedimientos para el acceso y la formalización de la tierra y la creación del Fondo de Tierras. El decreto ley da cumplimiento a diversos puntos del Acuerdo Final en sus numerales 1.1.1 a 1.1.8. La motivación del gobierno para expedirlo se sustenta en la disfuncionalidad del régimen de tierras actual que se caracteriza por una persistente falta de acceso a la tierra de la población campesina pobre, la ineficacia de los procesos agrarios para la resolución de conflictos sobre la tierra, la falta de uso o uso inadecuado de la tierra con vocación agropecuaria y forestal, la usurpación de tierras y la falta de claridad en los títulos.

El decreto ley expedido constituye una versión considerablemente más sencilla y menos polémica de una primera versión que el Gobierno socializó bajo el liderazgo del Ministro de Agricultura y del Director de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). Esa primera versión, que recibió serios cuestionamientos por parte de los gremios del sector agropecuario y de otros sectores de la sociedad, derogaba la Ley 160 de 1994, establecía un nuevo marco normativo para la implementación de la política de ordenamiento social de la propiedad rural y definía los procesos para asignar, restituir, sancionar y reglamentar los derechos de uso y propiedad en relación a la tierra. Ante el debate que se generó, las universidades de los Andes, Eafit y Externado fueron designadas para analizar el texto. Para tal efecto, conformaron una Mesa de Expertos Académicos que tuvo observaciones estructurales a esa primera versión, las que serán examinadas en la cuarta sección de este documento.

Las críticas al proyecto de decreto ley original llevaron a que fuera separado entre un decreto ley y un proyecto de ley.

Buscando resolver los cuestionamientos sobre la constitucionalidad, los considerandos del decreto se robustecieron y se modificó el título extrayendo la referencia al ordenamiento social de la propiedad rural y estableciendo que se refería a aspectos procedimentales para el “acceso y formalización de la tierra” y la creación del “Fondo de Tierras”.

Esta separación llevó a una clara simplificación del contenido. El decreto fue conciliado con los gremios en diversas reuniones en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La versión conciliada fue llevada a la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del Acuerdo Final -CSIVI-, órgano creado en el marco del Acuerdo y conformado por tres representantes del gobierno y tres representantes de las FARC<sup>1</sup>. En la versión aprobada en la CSIVI se incluyeron 21 artículos adicionales.

Este documento hace una caracterización de los principales problemas que se tienen en materia de tenencia de la tierra en el sector rural en Colombia, se explica y discute el contenido del decreto ley 902 y se plantean los asuntos que debe contener el proyecto de ley que el Gobierno presentará a consideración del Congreso.

## 2. Problemas en la tenencia y el uso de la tierra rural en Colombia

Tanto por las necesidades de desarrollo rural como por el proceso de negociación con las FARC, el debate sobre el uso del suelo y la adjudicación de baldíos a campesinos

pobres sin acceso a la tierra resultan centrales. En efecto, la Misión para la Transformación de Campo que lideró en 2015 el ExMinistro José Antonio Ocampo por encargo del Departamento Nacional de Planeación planteó la necesidad de una reforma al ordenamiento social de la propiedad en el campo para ofrecer mayor seguridad jurídica sobre los títulos y la tenencia de la tierra<sup>2</sup>. Por otra parte, el PNUD (2011) señala que las reformas agrarias en Colombia han fracasado como mecanismos para disminuir la pobreza y reducir la inequidad.

La Ley 160 de 1994, que crea el marco legal vigente para la adjudicación de baldíos, estableció un subsidio integral del gobierno a pequeños cultivadores o productores para que ellos compren directamente la tierra en el mercado de tierras. Esta Ley, en su artículo 66<sup>3</sup>, establece que la asignación de baldíos debe hacerse por una Unidad Agrícola Familiar (UAF). Por su parte, la resolución 041 de 1996 definió las UAF por zonas relativamente homogéneas según la productividad de la tierra y la capacidad de generación de ingresos en las distintas regiones.

Pese a la existencia de la Ley 160 y de otros antecedentes normativos como la Ley 135 de 1961 de Reforma Agraria<sup>4</sup>, persisten problemas asociados a la propiedad de la tierra en Colombia que han sido ampliamente diagnosticados.

□ **En primer lugar, existe una elevada desigualdad en la distribución de la tierra rural.** Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz encontraron, en 2011, que el GINI de la

<sup>1</sup> Según el decreto 1995 de 2016 en el numeral 6 del artículo 3 la CSIVI tiene la función de constatar todos los proyectos de decreto, ley o acto legislativo que sean necesarios para implementar el Acuerdo Final.

<sup>2</sup> Alejandro Reyes sostiene que para las FARC la extensión del latifundio y la exclusión violenta son las causas del conflicto armado.

<sup>3</sup> Declarado exequible por la Corte Constitucional la sentencia C-536 de 1997.

<sup>4</sup> En la Ley 135 de 1961 (la Ley de Reforma Agraria) la asignación de predios no podía ser superior a las 450 hectáreas ni inferior a la Unidad Agrícola Familiar (UAF), la cual se define como aquella unidad predial que permite generar por lo menos dos salarios mínimos mensuales de ingreso.

tierra en Colombia en 2010 era de 0,891, siendo uno de los más altos del mundo. Las bases catastrales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) muestran que el 1% de los propietarios más grandes posee el 42,6% de las hectáreas rurales.

Una constante histórica es que la principal fuente de predios adjudicados han sido predios baldíos. Entre 1901 y 2012 se expedieron 553 mil resoluciones de adjudicación de baldíos a particulares, que sumaron 23 millones de hectáreas, lo que equivale al 60% de la superficie bajo propiedad privada<sup>5</sup>. De estos, los programas de reforma agraria otorgaron 1,76 millones de hectáreas entre 1962 y 2012 a 108 mil beneficiarios, es decir un 7% del total de hectáreas entregadas a particulares. La Ley 160 de 1994 dispuso que las adjudicaciones a cultivadores independientes no debieran ser inferiores a una UAF, pero entre 1995 y 2012, de acuerdo al Centro de Memoria Histórico (2016) con datos del INCODER<sup>6</sup> el 83,9% de las adjudicaciones a particulares fueron inferiores a una UAF y el 59,7% del área adjudicada se hizo a predios superiores a las 500 Ha.

- ❑ **Un segundo problema es el uso inadecuado del suelo con vocación agropecuaria y forestal.** Según Junguito, Perfetti y Becerra (2014) la agricultura sólo aprovecha el 24% de las 22 millones de hectáreas con vocación de uso agrícola. Esto contrasta con las 34,9 millones de hectáreas usadas en ganadería, de las que sólo el 44% tiene vocación ganadera; las otras 19,7 millones de hectáreas presentan conflictos de uso por subutilización para uso agrícola. El sector agropecuario en Colombia ha crecido menos desde 1990 que en Perú, Brasil, Costa Rica, Chile y otros países de América Latina, y ha perdido participación en el PIB, pasando de 9% del PIB en 1990 a 6% en la actualidad.

También la productividad por hectárea para la mayoría de los cultivos es inferior que en los países líderes de la región.

- ❑ **Un tercer problema es una elevada informalidad en los títulos de propiedad y en la tenencia de la tierra.** Como lo sostuvo la Misión para la Transformación del Campo, la inseguridad en los derechos de propiedad y la falta de información sobre la tenencia de las tierras rurales, explican en parte el bajo uso productivo de la tierra en Colombia. La Encuesta de Calidad de Vida de 2012 encuentra que sólo el 52,2% de los hogares con propiedad de la tierra poseen títulos formales de propiedad. Según el CONPES 3859 de 2016 el 28% del territorio nacional carece de información catastral, el 63,9% del área formada tiene catastros desactualizados (722 municipios), y el 59% de la propiedad evidencia inseguridad jurídica debido a la precariedad de las formas de tenencia (poseedores o tenedores sin títulos). En este contexto, se tiene una elevada población sin acceso a tierra en el sector rural y una demanda sin identificación precisa. En el CONPES mencionado se estima que aproximadamente 806 mil hogares rurales, equivalentes al 53% de los hogares dedicados a actividades agropecuarias, no tienen acceso a tierra ni a título de tenencia.
- ❑ **Un cuarto problema es la poca efectividad institucional en la expropiación de dominio para recuperar predios indebidamente ocupados.** Durante el cuatrienio 2010-2014 fueron tramitados 6.627 procesos de los cuales solo 585 culminaron en una decisión administrativa (INCODER, Gestión Institucional 2010-2014). Según la Misión para la Transformación del Campo, la recuperación de predios a favor de la Nación como fuente para alimentar programas de acceso a tierra es muy limitada.

<sup>5</sup> CNMH, 2015; IGAC/CEDE/Universidad de Antioquia, Atlas de la distribución de la propiedad privada rural en Colombia 2000-2009, (2012), p.113.

<sup>6</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016. Fondo de Tierras: estimación del tamaño y propuestas alternativas.

Según el Centro de Memoria Histórica (2016) y con base en los datos de la Encuesta de Calidad de Vida se necesitarían entre 2,6 millones y 4,8 millones de hectáreas para que los hogares pobres de las zonas rurales tengan un tamaño igual de tierra que los no pobres y para dotar de tierra a las personas sin acceso, cifra que es consistente con la meta del Acuerdo de Paz de crear un Fondo de Tierras para adjudicar 3 millones de hectáreas.

Para resolver este problema de acceso, el Centro de Memoria Histórica (2016) hace un cálculo de las diversas fuentes que tendría dicho Fondo de Tierras y recomienda la inclusión de los predios baldíos como fuente del Fondo. El cálculo es que los predios baldíos potencialmente adjudicables oscilan entre 3,9 y 5,4 millones de hectáreas. Es particularmente importante tener en cuenta que los municipios priorizados en el Acuerdo albergan entre el 40,4% y el 42,5% de las hectáreas de baldíos potencialmente adjudicables.

Pese a lo anterior, la posibilidad de resolver los problemas de tierras mediante asignación de baldíos enfrenta serias limitaciones. Por una parte, los predios baldíos cada vez se encuentran en zonas con menos acceso a bienes y servicios públicos requeridos para el desarrollo agropecuario. Además, una alta proporción de los baldíos de la Nación (30,8% del territorio nacional, equivalente a más de 35 millones de Has.) se encuentra en Zonas de Reserva Forestal (ZRF), por lo que para la adjudicación de estos predios sería necesaria su sustracción de esas zonas, con probables impactos adversos sobre el medio ambiente, tal como lo han destacado Junguito, Perfetti y Delgado (2016).

Una nota final tiene que ver con la importancia que el acceso al crédito y la asistencia técnica tienen para la superación de la pobreza de los hogares rurales. Concentrar la política de desarrollo rural en la adjudicación de tierras sin diseñar programas paralelos para ampliar la dotación de capital y de bienes públicos productivos, puede tener un impacto bajo sobre la reducción de la pobreza rural.

### 3. Contenido del Decreto Ley 902

El decreto ley tiene como propósitos centrales la creación del Fondo de tierras previsto en el Acuerdo Final de Paz, la unificación de los procedimientos para la asignación de los predios en el país, y la creación de un registro de beneficiarios con criterios de focalización.

Con la concreción de la creación del Fondo de Tierras en el Decreto Ley se avanza en un punto vital para poner en marcha la Reforma Rural Integral pues éste constituye el principal instrumento que hace realidad el propósito del Acuerdo de Paz de dotar de tierra a los pobladores rurales (productores y trabajadores) que no tienen acceso a la misma o la tienen de manera precaria.

Sin embargo, y dadas las percepciones tan diferentes que se tienen sobre la disponibilidad potencial de tierras para concretar el total de hectáreas del Fondo (Junguito, Perfetti y Delgado, 2017), el reto que tiene el Gobierno es hacer realidad este acervo de tierra. De allí que Junguito *et. al.* (2017) recomienden que dados los compromisos del Acuerdo en términos de las hectáreas necesarias para nutrir el Fondo y redistribuir tierras en los próximos doce años, es imprescindible adelantar un estudio conjunto por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), el IGAC, el DNP y el Ministerio de Hacienda, que permita definir la necesidad de compra de tierras para cumplir con las metas establecidas en el Acuerdo.

La Misión para la Transformación del Campo propuso cuatro mecanismos para el ordenamiento social de la propiedad rural: entrega de tierra a pequeños propietarios de forma gratuita, ampliación de la propiedad hasta por una UAF con créditos flexibles, contratos de uso en zonas con restricciones ambientales, y celebración de contratos de concesión para el aprovechamiento de gran escala. Siguiendo en parte esta propuesta se crearon en el decreto ley tres tipos de beneficiarios: a) Los beneficiarios a título gratuito serán quienes

tuvieran un patrimonio inferior a los 250 salarios mínimos<sup>7</sup>, y que no tuvieran un título sobre predios de tamaño superior a una UAF; b) los beneficiarios de una asignación subsidiada de predios serán personas con patrimonio de entre 250 y 700 salarios mínimos<sup>8</sup>; y c) los beneficiarios a título oneroso (exclusivamente para la formalización de predios y no para el acceso a nuevos títulos), es decir con un canon a establecer por la ANT, serán personas naturales o jurídicas que no hubiesen sido beneficiarias de un programa de asignación de tierras y que tengan un patrimonio neto superior los 700 salarios mínimos. Sin embargo, en la versión aprobada en la CSIVI se limitó la posibilidad de otorgar estas autorizaciones de uso a beneficiarios de patrimonio alto solo en casos en que se hubiesen agotado todos los potenciales beneficiarios a título gratuito y de asignación subsidiada. Este tema, como se discute más adelante, deberá ser reconsiderado en el proyecto de Ley que deberá presentar el gobierno próximamente.

El decreto ley establece que todas las adjudicaciones directas deben estar acompañadas de un proyecto productivo. Para ello se determina que la Agencia de Desarrollo Rural (ADR) se coordine con la ANT para garantizar que a los programas de tierras se les incorporen proyectos productivos que cuenten con asistencia técnica agropecuaria. Además, incluye un subsidio integral para comprar la tierra a las personas que se encuentran dentro del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO)<sup>9</sup> y/o para los proyectos productivos. Dicho subsidio puede cubrir hasta el 100% del valor de la tierra

y/o el de los requerimientos financieros para los proyectos productivos. También se crea una línea especial de crédito para la compra de tierra que tendrá tasa de interés subsidiada. Aunque estos puntos se incluyen en el Acuerdo Final, pueden ir en contravía de la principal recomendación de la Misión para la Transformación del Campo de concentrar los esfuerzos estatales en programas de política pública y no en subsidios. Aunque el presupuesto para el financiamiento de estos dos instrumentos dependerá de la apropiación que se haga en el Presupuesto General de la Nación debería haber una cuantificación del posible costo de estos subsidios<sup>10</sup>. Por otra parte, no debe olvidarse que el subsidio a la tierra se ha utilizado de tiempo atrás sin mayor efectividad y sí con altos costos económicos e institucionales.

Por otro lado, el decreto ley crea mecanismos que pueden mejorar la efectividad de la ANT para adjudicar predios a la población beneficiaria<sup>11</sup>. La adjudicación de tierras baldías y fiscales patrimoniales se hará de forma directa por la ANT. La ANT podrá, mediante acto administrativo, hacer la titulación de la posesión y el saneamiento de falsa tradición a favor de quienes ejerzan posesión sobre inmuebles rurales de naturaleza privada, cuando no exista oposición. En caso de que la haya, el caso irá ante un juez. También se crea un procedimiento único para la adjudicación de la tierra y se establece un barrido predial en zonas focalizadas para lograrlo y se definen criterios de focalización para los beneficiarios que deben inscribirse en el registro único de beneficiarios (RESO).

<sup>7</sup> El rango subió desde los 100 salarios mínimos en la versión inicial.

<sup>8</sup> El rango subió a un rango de 100 a 500 salarios mínimos en la versión inicial.

<sup>9</sup> El RESO es una herramienta de planeación y ejecución de política pública administrada por la ANT. A través de RESO se identifican los beneficiarios del Fondo de Tierras.

<sup>10</sup> La inquietud sobre el costo fiscal de los subsidios contenidos en el Acuerdo de Paz y lo inconveniente que resulta promover un desarrollo agropecuario y rural basado en subsidios también es considerada por Junguito, Perfetti y Delgado (2016).

<sup>11</sup> Dando cumplimiento al Acuerdo los predios rurales baldíos o fiscales adjudicados serán inembargables, inalienables, e imprescriptibles por un término de 7 años.

#### 4. Debate sobre las primeras versiones del decreto ley y temas pendientes para el proyecto de Ley

La principal observación de la mesa de expertos de las universidades de los Andes, Externado y Eafit al proyecto de decreto ley presentado inicialmente por el gobierno en cabeza de la ANT se refería a las dudas sobre la delimitación del alcance del proyecto al contenido del Acuerdo. La propuesta excedía, en concepto de los expertos, la conexidad y la necesidad estricta. Por otra parte, el proyecto de ley original derogaba enteramente la Ley 160 de 1994, cuando en concepto del grupo de expertos los desarrollos podían integrarse a esa ley, evitando un costo innecesario en la expedición. Parte de la simplificación del proyecto final se debe a que se acogió esta recomendación. Muchas de las propuestas del proyecto original se dejan así para el proyecto de ley que será presentado a consideración del Congreso.

De la discusión que se dio en torno a las primeras versiones del decreto ley y de la problemática de la tierra en Colombia hay tres temas que probablemente harán parte de la discusión del proyecto de ley que se lleve al Congreso. Ellos son: 1) la adjudicación y la formalización de predios, sus beneficiarios y los instrumentos para hacerlo; 2) la expropiación de dominio; y 3) el rol de las comunidades.

##### 4.1. La adjudicación de y formalización de predios, sus beneficiarios y los instrumentos para hacerlo

Como se mencionó anteriormente, en la versión del decreto ley aprobada en la CSIVI se eliminó la posibilidad de otorgar autorización de uso a personas que tengan un patrimonio que supere los 700 salarios mínimos (516 millones en 2017) a título oneroso en la asignación de predios baldíos. Sólo en caso de agotar todos los potenciales beneficiarios gratuitos

y subsidiados podrían beneficiarse personas con un patrimonio superior.

Es importante anotar que un cambio en el Acuerdo Final frente al Acuerdo de la Habana fue la incorporación de un párrafo en el sección sobre desarrollo integral del campo donde se especifica que debe existir un adecuado balance entre las diferentes formas de producción existentes: agricultura familiar, agroindustria, turismo, agricultura comercial a escala, y se enfatiza, además, la importancia de la competitividad el fomento de la inversión en el campo con visión empresarial y el estímulo a los encadenamientos de la pequeña producción con otros modelos de producción. La Ley 1776 de 2016 por medio de la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), fue declarada exequible en la sentencia C-077 de 2017 al determinar que no violaba la progresividad en los derechos sociales, puesto que no se “disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación”, y que son predios de la nación que por su ubicación geográfica y costos para hacerlos productivos no son objeto de reforma agraria, permitiendo el uso a gran escala de predios baldíos. Dadas las condiciones especiales de las zonas en las que se podrán desarrollar los proyectos Zidres y el interés del gobierno de que estos incorporen tanto la producción a gran escala como la pequeña propiedad, es necesario dar claridad sobre la convivencia entre la adjudicación y formalización de baldíos y la explotación a gran escala.

El proyecto original de decreto ley sobre tierras incluía la definición de la “Unidad de producción rural”, estableciendo que podía “coexistir el derecho real de dominio que solo puede recaer hasta la extensión de la UAF correspondiente, y el uso a partir del aprovechamiento a título de tenencia que puede recaer sobre las extensiones que exceden dicha UAF”. Asimismo, creaba el derecho real de superficie<sup>12</sup> permitiendo

<sup>12</sup> En el proyecto de Ley se definía el derecho real de superficie como “el derecho real por el cual el propietario de un predio rural, otorga a otra persona denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble para emplearla por un tiempo determinado, haciendo suyo lo plantado, construido o ubicado en el inmueble”. El derecho real de superficie ha sido determinante en el desarrollo de las algunas agriculturas como las de Brasil y Argentina.

“el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble para emplearla por un tiempo determinado, haciendo suyo lo plantado, construido o ubicado en el inmueble”. Lo anterior permitiría tener seguridad jurídica en inversiones que superaran la UAF, sin asignar el título pero sí el uso. De esta forma, el proyecto de decreto ley buscaba impulsar el desarrollo del mercado de la tierra a través de los derechos de uso, permitiendo así una mayor inversión privada y la utilización del potencial productivo del campo a través del aprovechamiento de tierras baldías con gran potencial de producción y del uso de tierras dentro de la frontera agrícola y las que en la actualidad están siendo subutilizadas. El derecho real de superficie debe favorecer tanto al pequeño y mediano agricultor como a los grandes productores e inversionistas.

Los temas anteriores sin embargo no quedaron incorporados en el Decreto 902 y deberán ser debatidos nuevamente para su incorporación en el proyecto de Ley. Allí será indispensable avanzar en dar seguridad jurídica a las inversiones que se realicen en predios baldíos, lo cual puede hacerse mediante la creación del derecho real de superficie. Resolver de forma clara el uso del suelo por parte de los productores agropecuarios (sean pequeños, medianos o grandes) e inversionistas es necesario para concretar las inversiones que impulsen el crecimiento y el desarrollo del campo colombiano. El gobierno debe dar mensajes claros en este sentido.

#### **4.2. Expropiación y extinción de dominio**

Las figuras de la primera versión del decreto que resultaron en mayor discusión mediática fueron la expropiación y la extinción de dominio. En concepto de la mesa de expertos de las Universidades la expropiación en la forma allí planteada otorgaría un poder discrecional excesivo a la ANT, que lesionaría la seguridad jurídica de la propiedad rural en Colombia. Conceptuaron,

además, que no sería necesario definir las causales porque estas figuras están regladas en la Constitución y en otras leyes.

En la versión que se socializó con los gremios, y luego de una rueda de prensa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, se eliminó cualquier referencia a la expropiación por vía administrativa. Sin embargo, cuando se discutió en la CSIVI se incluyeron como fuente del Fondo de Tierras los predios que ingresen por procedimientos administrativos o judiciales como “extinción de dominio<sup>13</sup> por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad” y la “expropiación o recuperación de baldíos indebidamente ocupados, entre otros”.

Es necesario anotar que la expropiación por tierras inexploradas o indebidamente ocupadas no es una novedad del decreto porque está en el Acuerdo Final en el punto 1.1. Sin embargo, la presentación de la propuesta original llevó a un desgaste innecesario del gobierno, puesto que en el propio Acuerdo Final, como una modificación frente al Acuerdo de la Habana, se agregó que con respecto al Fondo de Tierras los procedimientos de expropiación y de extinción de dominio se adelantarían dentro del marco actual previsto en la Constitución y los criterios establecidos en las leyes vigentes, que garantizan el pago como contraprestación cuando hay un título. Nuevamente, en este frente, el gobierno tiene un reto importante en lograr que el proyecto de Ley que se presente permita total claridad sobre el tema.

#### **4.3. Rol de las comunidades**

Un tema adicional que requerirá de aclaraciones y precisiones en el Proyecto de Ley que está pendiente se refiere al papel de las comunidades. Aunque en las diversas versiones del decreto se hacía referencia al rol de las comunidades en instancias de decisión y concertación, no se definían los mecanismos de

<sup>13</sup> Según el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural (Revista Semana, 2017) la extinción de dominio es un concepto que existe desde 1936. En el Decreto Ley 902 pasó de ser un proceso administrativo a uno judicial, lo que genera mayor seguridad jurídica.



elección de esas comunidades. Al respecto, la mesa de expertos de las Universidades sugirió evaluar la implementación de las instancias de participación contempladas en la ley 160, tales como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) y el Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria. La versión aprobada por la CSIVI incrementó de forma considerable el rol de las comunidades tanto en los criterios de focalización en el registro de beneficiarios (RESO) como en la elaboración y el seguimiento de los planes de Ordenamiento Social de la Propiedad que deben tener la participación de “toda la comunidad”. En particular, se establece de forma explícita la participación de “organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal, instancias de participación de las Zonas de Reserva Campesina de ser el caso, y organizaciones gremiales veredales”.

Sin embargo, la falta de definición de los esquemas de selección en la representación de las comunidades puede llevar a la inoperatividad de los mecanismos de barrido que debe liderar la ANT. Según Junguito, Perfetti y Delgado (2017) en lo que tiene que ver con “el rol de las “comunidades” es necesario especificar que estas deben estar constituidas por los diversos actores que intervienen en los territorios rurales (y no solo sus pobladores) entre los que se encuentran las organizaciones existentes tales como las Juntas de Acción Comunal, las asociaciones de productores, las asambleas y juntas veredales y no solamente los representantes de “comunidades”, sin criterios claros de selección.

## 5. Otros temas pendientes

En adición a esos temas, para avanzar en la solución de los temas de tierras es indispensable avanzar en otros esquemas

que busquen reducir el uso inadecuado del suelo. En la literatura se ha planteado la importancia del uso del impuesto predial<sup>14</sup> para tener un mejor uso del suelo (Junguito *et al.* 2014, Balcázar 2013, Banco Mundial 2004, y PNUD 2011). La información catastral y la tarifa del impuesto determinan el pago. Por tanto, se hace necesario actualizar el catastro rural y destinar los recursos que requiere el IGAC para llevar a cabo esta tarea al tiempo que aumentar la tarifa mínima que es de 4 por mil.

Complementariamente, se debe implementar el catastro multipropósito que lleve a que, a través de los barridos prediales, se establezcan las condiciones necesarias para darle claridad y seguridad a los títulos de propiedad de la tierra. El gobierno avanzó en la socialización del decreto ley de Catastro Multipropósito que finalmente no fue incluido entre los decretos expedidos por facultades extraordinarias, y que deberá ser incluido en el proyecto de ley que se radique en el Congreso. En caso de ser incluido, este significará un reto enorme de ejecución para las autoridades en los próximos años.

De manera más general, además, resulta indispensable enfatizar que el decreto ley y la futura ley deberán complementarse con el fortalecimiento de la institucionalidad. De especial importancia resulta el de la Agencia Nacional de Tierras que es el eje institucional para la concreción de lo que se establezca en la normatividad sobre tierras rurales, lo cual fue una importante recomendación de la Mesa de Expertos de las Universidades. Cumplir las metas del Acuerdo requiere voluntad política y capacidad administrativa, la que también debe fortalecerse a nivel territorial, un elemento ausente en el decreto ley.

<sup>14</sup> Desde la década de los años sesenta Don Hernán Echavarría Olózoga llamó la atención sobre la necesidad de aplicar un impuesto a la tierra con el propósito de evitar la acumulación de tierras rurales con fines de apropiación de la valorización derivada del desarrollo del país. Su puesta en práctica debería llevar a un uso más adecuado y productivo de la tierra agropecuaria. Otros expertos y estudios también han llamado la atención sobre este asunto que, aún hoy en día, sigue generando grandes distorsiones en la asignación de la tierra agrícola y convirtiéndose en fuente de rentas para los propietarios de predios (Junguito, *et al.*, 2014).



## 6. Conclusión

A manera de conclusión sobre el proceso que llevó a la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 puede decirse que sus versiones previas generaron desconfianza hacia el gobierno. La versión presentada por la ANT tuvo problemas en su socialización y, aunque en muchos puntos no iba más allá de lo incluido en el Acuerdo, su presentación llevó a la idea de que se ampliaba la capacidad de expropiación de tierras por parte de esta Agencia.

Los principales problemas en el ordenamiento de la tierra en Colombia, que explican en parte la baja productividad agrícola del país, son: la desigualdad en la distribución de la tierra, la elevada informalidad de los títulos, y la incapacidad del Estado para recuperar los predios indebidamente ocupados, incluso para los predios baldíos ocupados con posterioridad a 1994. Al respecto deben tenerse en cuenta dos constantes históricas. En primer lugar, las reformas agrarias que en el pasado se han implementado en el país y los recientes programas de extinción de dominio han terminado siendo poco efectivos para otorgar tierras a la población rural. En segundo lugar, la entrega masiva de tierras a la población rural se ha realizado a través de la adjudicación de baldíos.

El Decreto Ley 902 de 2017 tiene como elementos positivos la creación de un Fondo único de tierras, la unificación de los procedimientos para la asignación de los predios en el país, y la creación de un registro de beneficiarios con criterios de focalización. El barrido predial en las zonas focalizadas y la formalización por vía administrativa de los títulos, cuando no haya oposición, deberán mejorar la efectividad de la ANT.

Quedan en cualquier caso múltiples retos para el proyecto de Ley que no ha sido radicado en el Congreso pero que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha anunciado para el futuro cercano. Entre esos retos se destacan temas como los discutidos arriba de adjudicación y formalización de predios baldíos, el derecho real de superficie, la expropiación y extinción de dominio y el rol de las comunidades. También queda pendiente para el proyecto de Ley la tarea indispensable de avanzar en esquemas que busquen reducir el uso inadecuado del suelo mediante el aumento de la tarifa mínima del impuesto predial en la zona rural y la actualización catastral. Esto debe complementarse con la creación del catastro multipropósito. Por otra parte, deberá haber voluntad política y eficacia presupuestal y administrativa para fortalecer la ANT frente a los retos que tendría la implementación del decreto ley.

## Bibliografía

- Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y El Logro De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Agosto 24.
- Concepto de la mesa de expertos académicos sobre el Proyecto de ley para el ordenamiento social de la propiedad rural, Universidad de los Andes, Tatiana Alfonso, Helena Alviar, Ana María Ibáñez, Rocío Londoño, Fabio Sánchez y Mauricio Velásquez, Universidad Eafit, Jorge Giraldo Ramírez, Guillermo Montoya y Juan Carlos Muñoz-Mora y Universidad Externado de Colombia, Darío Fajardo y Héctor Santaella.
- DNP (2016), Política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano, Documento CONPES 3859, Bogotá, junio 13.
- DNP (2015), El Campo Colombiano, Un Camino Hacia el Bienestar y al Paz, (2015). Informe Detallado de la Misión Para la Transformación del Campo, Tomos 1 y 3, Departamento Nacional de Planeación 2015.
- Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016. Fondo de Tierras: estimación del tamaño y propuestas alternativas. (Carolina Castro Osorio, Rocío Londoño Botero), Universidad de los Andes (Julián Arteaga, Ana María Ibáñez, Manuel Murcia, Fabio Sánchez) y Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria - UPRA (Diana Cuéllar, Javier Neva, Ángela Nieto, Dora Inés Rey).
- Ibáñez, Ana María y Juan Carlos Muñoz, 2011. Notas de Política. La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?
- Junguito, R., Perfetti, J.J. y Delgado, M. (2017). Acuerdo de paz: reforma rural, cultivos ilícitos, comunidades y costo fiscal. Bogotá: Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No. 58, febrero.
- Junguito, R., Perfetti, J.J. y Becerra, A. (2014). Desarrollo de la Agricultura Colombiana. Bogotá: Fedesarrollo, Cuadernos de Fedesarrollo No. 48, marzo.
- Nuevo Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera (2016), Noviembre 12.
- PNUD (2011) Colombia Rural: razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Reyes Posada, Alejandro (2016), La Reforma Rural para La Paz, Penguin, Random House.
- Sánchez, Fabio y Juanita Villaveces (2015). Tendencias Históricas y Regionales en la adjudicación de baldíos en Colombia. Serie de Documentos de Trabajo, No. 179. Universidad del Rosario.