



Libertad y Orden

## MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

RESOLUCIÓN NÚMERO

DE 2021

(E. 000239)

*“Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT”*

### EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

En ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 208 de la Constitución Política, 58 y 59 de la Ley 489 de 1998, los artículos 3 y 6 del Decreto 1985 de 2013 y,

#### CONSIDERANDO:

Que los artículos 2, 13, 64 y 65 de la Constitución Política, establecen que dentro de los fines esenciales del Estado se encuentra el promover la prosperidad general, brindando especial atención a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como la prioridad del desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, con el propósito de incrementar su productividad.

Que de conformidad con el artículo 64 de la Constitución Política es deber del Estado promover el acceso progresivo de la propiedad a los trabajadores rurales, con el fin de mejorar sus ingresos y condiciones de vida y en ese sentido, la Corte Constitucional ha señalado que debe reconocerse “...el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humana” (C-644, 2012). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial y prevalente frente a la administración.

Que mediante el Decreto 4145 de 2011 se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) con el objeto de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios, para lo cual prevé dentro de las funciones planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales y definir los lineamientos, criterios e instrumentos requeridos para tal efecto así como para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, de acuerdo con los artículos 3 y 5, numeral 4.

**Continuación de la Resolución:** *"Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT"*

---

Que la Agencia Nacional de Tierras (ANT), fue creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, y en el numeral 7 del artículo 4 establece como una de sus funciones *"Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida"*.

Que el Decreto Ley 2364 de 2015 creó la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), con el objeto de ejecutar la política de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la estructuración, cofinanciación y ejecución de planes y proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural, entre otros.

Que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017 ante la necesidad de atender la situación de pobreza extrema y multidimensional en el campo así como la situación de más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria que no tienen tierra bajo ningún concepto, por lo cual adoptó 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.

Que los artículos 4 y 5 ibídem, establecen 2 categorías de sujetos de acceso: i) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, ii) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.

Que el artículo 7 del mismo Decreto 902 de 2017, señala que los sujetos de que trata el artículo 5 deberán pagar un porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que defina la Agencia Nacional de Tierras, como contraprestación por el acceso y la regularización.

Que los sujetos de acceso y regularización a título gratuito y parcialmente gratuito hacen parte del Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública y herramienta que propende porque el acceso y la formalización de tierras se adelanten de manera progresiva.

Que el Artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017 creó el Subsidio integral de Acceso a Tierra – SIAT como un aporte estatal no reembolsable, que cubre hasta el 100 % del valor de la tierra y o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5, del mismo Decreto Ley.

Que el párrafo 1 del artículo 29 ibídem señala que el Subsidio integral de Acceso a Tierra – SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), de conformidad con los lineamientos que para tal efecto emita la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), los cuales deberán ser adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Continuación de la Resolución:** "Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT"

Que el Gobierno Nacional, expidió el Decreto 1330 del 4 de octubre de 2020, con el objeto de reglamentar el Subsidio Integral de Acceso a Tierras - SIAT, previsto en el Decreto Ley 902 de 2017. En este sentido dispuso que el Subsidio se otorgará preferentemente en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, y dependerá de aspectos como la realización de barrido predial, la conformación del Registro de Inmuebles Rurales para atender a los aspirantes del Subsidio Integral de Acceso a Tierras y la disponibilidad presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras para la adjudicación del Subsidio.

Que el artículo 2.14.22.1.3. del mismo Decreto 1330 de 2020, establece cuatro (4) asignaciones del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, i) El valor del predio por adquirir, ii) El valor de los gastos notariales y de registro, iii) Los gastos de Subdivisión del bien, en los casos que proceda, y iv) El proyecto productivo.

Que el artículo 2.14.22.2.2 del Decreto 1330 de 2020, indica que la adjudicación del Subsidio Integral de Tierras sólo procederá en favor de los sujetos de acceso a tierra y formalización en el siguiente orden de prioridad, i) Sujetos de acceso a tierra a título gratuito. ii) Sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito. Una vez se hayan atendido a los sujetos anteriores, podrán postularse, iii) Propietarios de tierras rurales en extensiones inferiores a la Unidad Agrícola Familiar.

Que la Justificación Técnica expedida por la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, remitida mediante Memorando No. 20214200041773 del 2 de junio de 2021, señala, entre otros aspectos que:

*- Este documento contiene los elementos esenciales a ser considerados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para el otorgamiento del Subsidio Integral de Tierras-SIAT, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto Ley 2363 de 2015.*

*- Así mismo, define las características técnicas y jurídicas que deben cumplir los predios a adquirir con el subsidio, el proyecto productivo a ejecutarse en el mismo, las contraprestaciones de los sujetos parcialmente gratuito del RESO y el monto máximo del subsidio, que permitan la ejecución del otorgamiento del subsidio, los cuales van orientados al cumplimiento de los siguientes objetivos del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad definidos en la Resolución 128 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.*

Que de acuerdo con la justificación técnica de la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo, documento en virtud del cual se expide la presente resolución, se considera necesario adoptar los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras-SIAT, creado mediante el artículo 29 del Decreto Ley 902 de 2017.

Continuación de la Resolución: "Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT"

En mérito de lo expuesto,

**RESUELVE:**

**Artículo 1. Objeto.** Adóptense los Lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), contenidos en el anexo denominado "Lineamientos y Criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra- SIAT", el cual forma parte integral del presente acto administrativo.

**Artículo 2. Ámbito de aplicación.** Los Lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), son aplicables, en los términos de los artículos 2 y 3 del Decreto Ley 902 de 2017, a todos los nacionales que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en programas de acceso a tierra o formalización de la propiedad rural, siempre que se encuentren dentro de las categorías establecidas en los artículos 4 y 5 del mismo Decreto, igualmente indicadas en el artículo 2.14.22.2.2 del Decreto 1330 de 2020.

**Artículo 3. Vigencias y derogatorias.** La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Dada en Bogotá, D. C., a los

20 AGO. 2021



**RODOLFO ZEA NAVARRO**  
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Proyectó: Carlos Andrés Velandía Vasquez - Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

Revisó: Wilber Jairo Vallejo Bocanegra - Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo  
Miguel Angel Aguiar Delgadillo - Jefe Oficina Asesora Jurídica

Aprobó: Omar Franco Torres - Viceministerio de Desarrollo Rural



# **LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRA (SIAT)**

Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

Vo. Bo.

---

Felipe Fonseca Fino

Director General UPRA

Versión: 5.0

Fecha: Nov. 2020



Este documento es propiedad intelectual de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). Solo se permite su reproducción parcial, cuando no se use con fines comerciales, citando este documento así: Apellido del autor, Inicial del nombre. (2018). *Título del documento*. Bogotá: UPRA. Recuperado de <URL de ubicación del documento>.



## Tabla de contenido

Índice de Tablas .....	5
Índice de Figuras.....	6
Lista de abreviaturas .....	7
<b>Glosario 9</b>	
<b>1 Introducción .....</b>	<b>11</b>
<b>2 Objetivo y alcance.....</b>	<b>13</b>
2.1 Objetivo.....	13
2.2 Alcance .....	13
<b>3 Antecedentes .....</b>	<b>15</b>
3.1 Contexto general.....	15
3.2 Contexto sectorial .....	20
3.3 Contexto jurídico .....	21
3.4 Evolución jurídica del subsidio integral de tierras .....	23
<b>4 Marco de referencia .....</b>	<b>25</b>
4.1 Marco teórico .....	25
4.1.1 El acceso a tierra en Latinoamérica y Centroamérica .....	25
4.1.2 El acceso a tierras en Colombia.....	32
4.2 Marco conceptual.....	34
<b>5 Predios objeto del SIAT .....</b>	<b>36</b>
5.1 Definición de predio .....	36
5.2 Condiciones de los predios .....	36
5.3 Registro de Inmuebles Rurales – RIR .....	36
5.4 Condiciones jurídicas .....	37
5.4.1 Contenidos del estudio de títulos y tradición del predio.....	38
5.5 Condiciones del (los) vendedor(es).....	39
5.6 Condiciones técnicas y ambientales de los predios.....	40
<b>6 Lineamientos para el proyecto productivo en el marco del SIAT.....</b>	<b>43</b>
6.1 Definición de proyecto productivo .....	43
6.2 Recomendaciones para la formulación del proyecto productivo .....	44



6.3	Orientación de líneas productivas y socialización .....	45
6.4	Cálculo de la Unidad Agrícola Familiar.....	45
<b>7</b>	<b>Lineamientos para el establecimiento de los valores de referencia y los topes máximos regionales para la compra de tierra por la UAF en las zonas focalizadas en el marco del SIAT.....</b>	<b>47</b>
<b>8</b>	<b>Determinación del monto del SIAT para proyecto productivo.....</b>	<b>53</b>
<b>9</b>	<b>Gastos notariales y de registro.....</b>	<b>59</b>
<b>10</b>	<b>Gastos de subdivisión de los predios en los casos que proceda.....</b>	<b>61</b>
<b>11</b>	<b>Criterios para definir la focalización para la atención del SIAT .....</b>	<b>63</b>
<b>12</b>	<b>Lineamientos para la contraprestación sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (SIAT).....</b>	<b>64</b>
<b>13</b>	<b>Bibliografía .....</b>	<b>68</b>



## Índice de Tablas

Tabla 1 Categorías de ruralidad Misión para la Transformación del Campo y cantidad de municipios.....	48
Tabla 2 Tamaño predial IGAC.....	48
Tabla 3 Tamaño predial UPRA (Número de predios, área total, número de propietarios y porcentajes de predios y área según rangos de tamaño – a partir de todos los registros de las bases catastrales).....	49
Tabla 4 Número total de predios rurales con destino agropecuario por rango de tamaño predial.....	49
Tabla 5 Categorías por patrimonio de los sujetos del RESO a título parcialmente gratuito .....	64
Tabla 6 Contraprestaciones por parte de los sujetos del RESO a título parcialmente gratuito..	65
Tabla 7 Porcentaje de adjudicación.....	66
Tabla 8 Criterios con los cuales se realizará el porcentaje de descuento.....	66



## Índice de Figuras

Figura 1 Ordenamiento social de la propiedad rural .....	34
--	----



## Lista de abreviaturas

- ANT:** Agencia Nacional de Tierras
- ADR:** Agencia de Desarrollo Rural
- CAR:** Corporaciones Autónomas Regionales
- CAS:** Corporaciones para el Desarrollo Sostenible
- DNP:** Departamento Nacional de Planeación
- EOT:** Esquemas de Ordenamiento Territorial
- IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi
- MADR:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- PBOT:** Plan Básico de Ordenamiento Territorial
- PDET:** Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial
- PND 2018-2022:** Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 *"Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad"*
- POT:** Plan de Ordenamiento Territorial
- RUPTA:** Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia
- RUV:** Registro Único de Víctimas
- SC:** Sentencia de Constitucionalidad
- SIAT:** Subsidio Integral de Acceso a Tierra
- SIRA:** Subsidio Integral de Reforma Agraria
- Sidra:** Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria
- SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- SISBÉN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales



**SIT:** Subsidio Integral de Tierras

**SMMLV:** Salario(s) Mínimo(s) Legal(es) Mensual(es) Vigente(s)

**SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro

**SNARIV:** Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas

**RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento

**RIR:** Registro de Inmuebles Rurales

**RTDAF:** Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente

**UAF:** Unidad Agrícola Familiar

**UPRA:** Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

**URT:** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



## Glosario

**Adjudicatario:** Es el sujeto del RESO cuyo derecho al SIAT ha sido reconocido por el Estado mediante acto administrativo motivado.

**Baldío:** *“Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.”* (Código Civil colombiano, artículo 675).

**Enfoque diferencial:** *“En la implementación de la política de OPSPR se reconocerá la forma diferenciada en que poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual o situación de discapacidad, pudieran ser afectadas. Se brindará especial atención a la población víctima del conflicto armado”.* (Resolución 128 de 2017).

**Enfoque territorial participativo:** *“Reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. A su vez adopta la concepción de una ruralidad que supera la dicotomía rural-urbana y mira más las sinergias y complementariedades que reduzcan las brechas de exclusión de la población rural”.* (MADR. Resolución 128 de 2017).

**Humedales:** *“A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean estas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”* (Ley 357 de 1997).

**Mercado de tierras:** Conjunto de transacciones o acuerdos libres de coerción, mediante las cuales se realiza el intercambio parcial o total sobre alguno o algunos de los componentes del derecho de propiedad (uso, goce y disposición) de predios que no han sido objeto de exclusiones legales (Resolución 128 de 2017).

**Ordenamiento Social de la Propiedad Rural:** *“Es un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural”.* (Resolución 128 de 2017).

**Páramo:** *“Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales como*



*pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros*". (Ley 1930 de 2018, "por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia", artículo 3°).

**Posesión:** *Es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.*

*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo*". (Código Civil colombiano, artículo 762).

**Proyecto productivo:** Conjunto de objetivos, metas y actividades que la unidad familiar se propone adelantar en la Unidad Agrícola Familiar (UAF), con el fin de coadyuvar a incrementar los ingresos mensuales para superar la pobreza extrema, y mejorar las condiciones socioeconómicas.

**Título colectivo:** Propiedad reconocida por el Estado, mediante la adjudicación de tierras ancestrales por acto administrativo motivado, a las comunidades indígenas o negras del país.



## 1 Introducción

El presente documento contiene los lineamientos y criterios, técnicos y jurídicos, necesarios para la implementación del programa de acceso denominado "Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT), enunciado en 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"*.

En sus consideraciones, el Decreto Ley 902 de 2017 pone de manifiesto que la Constitución Política de 1991, artículos 64 y 65, establecen la obligación que le asiste al Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, de priorizar e impulsar el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales; así como también las obras de infraestructura física y adecuación de tierras con el fin de promover la productividad, el desarrollo económico y social de las zonas rurales y mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos y la población rural en general.

Asimismo, enmarca la paz como un derecho y deber constitucional de obligatorio cumplimiento, y que en su búsqueda el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, refrendado el 30 de noviembre de 2016.

Mediante el Acto legislativo 01 de 2016, se adoptó un procedimiento legislativo especial para la paz que ofreció condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley con el fin asegurar la implementación del Acuerdo Final para la construcción de una paz estable y duradera, y le confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

Basados en esa facultad extraordinaria y en búsqueda de ese desarrollo normativo del Acuerdo final, se emitieron actos administrativos para atender las necesidades del sector rural y sus pobladores, siendo una de ellas el acceso a tierra.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno nacional a través del Decreto Ley 902 de 2017, estableció medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras, así como requisitos o reglas para todas aquellas personas que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización.



Como mecanismo de acceso a tierras fue creado el "Subsidio Integral de Acceso a Tierras" como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el ciento por ciento (100%) del valor de la tierra o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4° "Sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito" y 5° "Sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito", también enunciados en el Decreto Ley 902 de 2017 del 29 de mayo de 2017.

Además, la creación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), determinó que este será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con los lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, según el párrafo 1° del artículo 29 *ibídem*.

Así las cosas, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), de acuerdo con sus competencias, y la designación del Gobierno nacional, por medio del presente documento presenta los lineamientos y criterios para el establecimiento del SIAT.

Este documento contiene un capítulo de lineamientos y criterios jurídicos y técnicos que deben cumplir los predios objetos del SIAT. Un capítulo de lineamientos y criterios para el proyecto productivo en el marco del SIAT. Un capítulo de lineamientos para la contraprestación de los sujetos del RESO parcialmente gratuito y un capítulo de lineamientos del monto máximo del subsidio integral.



## 2 Objetivo y alcance

### 2.1 Objetivo

Definir los lineamientos y criterios desde el componente técnico y jurídico, para el establecimiento del "Subsidio Integral de Acceso a Tierra (SIAT)".

### 2.2 Alcance

Los lineamientos y criterios definidos en este documento están referidos fundamentalmente a las características técnicas y jurídicas que deben cumplir los predios que se van a adquirir con el subsidio, el proyecto productivo a ejecutarse en dicho predio, las contraprestaciones de los sujetos del RESO parcialmente gratuito y el monto máximo del subsidio, que permitirán a la Agencia Nacional de Tierras ejecutar los recursos destinados para adelantar el programa de asignación y operación del SIAT, orientados al cumplimiento de los siguientes objetivos del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad definidos en la Resolución 128 de 2017 proferida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

1. Brindar y mantener la seguridad jurídica de la propiedad rural, mediante estrategias que permitan promover el acceso, la restitución y la formalización de la tenencia de la tierra rural, contribuyendo a la administración de las tierras de la nación y al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
2. Contribuir en la reducción de la inequidad en la distribución de las tierras rurales en Colombia, impulsando el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad y el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios.
3. Promover el desarrollo de sistemas productivos agropecuarios multifuncionales y multisectoriales, basados en criterios de inclusión social, sostenibilidad integral y competitividad, con el fin de contribuir al mejoramiento progresivo y continuo de la calidad de vida de la población, el desarrollo local y el arraigo al territorio.

Asimismo, contribuir con acciones que permitan materializar la visión que se definió en dicha resolución, esto es, que al 2038 haya un mejoramiento del uso eficiente del suelo rural y la equitativa distribución de la tierra rural en Colombia como resultado de las intervenciones integrales en el territorio, enmarcadas en la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y su plan de acción, los cuales direccionan la gestión de los diferentes actores estratégicos en función de mejorar la calidad de vida de la población rural, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, y la sostenibilidad y competitividad de la producción agropecuaria.





## 3 Antecedentes

### 3.1 Contexto general

Para dar apoyo al cumplimiento de la función que tiene a cargo el MADR con relación a mejorar los procesos de planificación del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, el Gobierno nacional, a través del Decreto Ley 4145 de 2011, creó la UPRA, como una Unidad Administrativa Especial de carácter técnico y especializado, sin personería jurídica y adscrita al MADR.

El objetivo de la UPRA es orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para dar cumplimiento a este objetivo debe planificar, producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Por su parte, las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, proponen como acción de política dentro del pacto por la equidad, el acceso a la tierra, y en la definición del plan de acción prospectivo para la consolidación y aprovechamiento del ordenamiento productivo y social, el ordenamiento social de la propiedad plantea su orientación a la garantía de la seguridad jurídica mediante la formalización de la propiedad y del acceso a las tierras.

Con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento contenida en la Ley 1753 de 2015, el Gobierno nacional, previas facultades legales extraordinarias (literal a) del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) (Decreto 2363 de 2015), como máxima autoridad de las tierras de la nación, con el objeto de ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; para esto debe gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.

Por otra parte, el Gobierno nacional y las FARC-EP, suscribieron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que en el Punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, consagra como uno de los principios respecto al acceso a la tierra, el principio de democratización del acceso y uso adecuado de la tierra.



Este principio se traduce en la existencia de mecanismos y garantías que permitan que el mayor número posible de hombres y mujeres habitantes del campo sin tierra o con tierra insuficiente puedan acceder a ella y que incentiven el uso adecuado de la misma con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades.

Así, el Acuerdo Final plantea como propósitos para lograr la democratización del acceso a la tierra la creación del Fondo de Tierras, el cual dispondrá de 3 millones de hectáreas, la formalización de 7 millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad, y que durante los próximos 12 años se extenderá el objeto de la Reforma Rural Integral a los 10 millones de hectáreas. En todo caso, dice el Acuerdo Final que la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) dentro de los próximos años.

### **Fondo de tierras para la reforma rural integral**

Según lo establecido en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, el Gobierno nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita con el fin de lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, formalizar los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrar y promover una distribución equitativa de la tierra.

En ese sentido, el Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, que provendrán de las siguientes fuentes:

- Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la nación.
- Tierras recuperadas a favor de la nación.
- Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal.
- Tierras inexploradas.
- Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública.
- Tierras donadas.

### **Otros mecanismos para promover el acceso a la tierra**

Adicionalmente, existen otros mecanismos dirigidos a complementar y promover el acceso a la tierra (punto 1.1.2), los cuales son:

- Subsidio integral de acceso a tierras.



- Crédito especial para compra de tierras
- Asignación de derechos de uso, en particular para pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria.

De otra parte, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expidió la Resolución 128 de 2017, a través de la cual se adoptaron los lineamientos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural que deberán direccionar su gestión en el territorio nacional (artículo 2°).

En ese sentido, se definió que el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural busca contribuir en la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (artículo 5°), entre otros.

La mencionada Resolución 128 de 2017, define como instrumento estratégico un plan de acción de la política de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural (artículo 9°); dispone su territorialización (artículo 13), y crea un Comité Técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de la política (artículo 21).

Asimismo, el MADR profirió la Resolución 129 de 2017, mediante la cual se adoptaron los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad (artículo 1°), y se aclaró que estos planes se elaborarán y ejecutarán con la metodología que adopte la ANT, apoyada en el Sistema Nacional de Gestión de Tierras que reglamente el Gobierno nacional (artículo 7°), y se orientó para que la ANT defina la Guía Operativa para implementar el barrido predial (artículo 10), entre otros.

En punto de la focalización territorial y el barrido predial masivo, el MADR expidió la Resolución 130 de 2017, mediante la cual se adoptó la metodología de focalización para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural (artículo 2°), y, entre otros, fijó criterios y variables para la focalización territorial (artículo 3°), creó un Comité Técnico para el efecto (artículo 5°) y determinó las zonas focalizadas como resultado de la aplicación de la metodología (artículo 7°).

Finalmente, el Gobierno nacional profirió 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”*, con fundamento en las facultades presidenciales extraordinarias que buscaron adoptar medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras.



El Decreto Ley 902 de 2017 en su artículo 18 definió el Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral como "...un fondo especial que operará 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 será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras".

La subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales estará conformada por los siguientes bienes:

- Baldíos por la vía de adjudicación de derechos.
- Predios fiscales patrimoniales.
- Predios baldíos o fiscales patrimoniales a comunidades étnicas (negras e indígenas) para la constitución de títulos colectivos o constitución o ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.
- Predios baldíos reservados por procesos de extinción de dominio.
- Predios con procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, reversión, revocatoria o clarificación.
- Predios con procesos administrativos de caducidad administrativa y condición resolutoria.
- Predios con procesos de expropiación judicial de dominio.
- Predios donados.
- Otorgamiento del subsidio Integral de Acceso a tierras.
- Predios con procesos de actualización y delimitación de Reservas Forestales de Ley Segunda.

Asimismo, el Decreto Ley 902 de 2017 definió en los artículos 4°, 5° y 6° los sujetos y las condiciones de acceso a la tierra y formalización, siendo aplicables a nacionales que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en programas de acceso a tierra o formalización. Estas normas establecen tres categorías de sujetos: i) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4°), ii) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5°), y iii) sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6°). En las categorías 1 y 2 es posible ser beneficiario del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (artículo 11).

Precisamente, en el artículo 4° del Decreto mencionado define a los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, así:

*"Son sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito los campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y las asociaciones con vocación agraria o las organizaciones cooperativas del sector solidario con vocación agraria y sin tierra o con tierra insuficiente, así*



*como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada”.*

Los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito deben cumplir con una serie de requisitos determinados expresamente en el mismo artículo 4° del Decreto Ley referido.

También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

El artículo 5° del decreto ley referido, consagra otra tipología de sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. Estos sujetos pueden ser las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan requisitos subjetivos y objetivos específicos definidos en la norma legal referida.

Ahora, el Decreto Ley 902 de 2017, creó un instrumento importante que permite la planeación y ejecución gradual de la política pública agraria, que consiste en el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO). Esta herramienta administrada por la Agencia Nacional de Tierras permite identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, y su información reposará en el módulo de potenciales beneficiarios de programas de tierras para la reforma rural integral, el cual es construido por la ANT a partir de bases de datos de registros administrativos como lo establecen los parágrafos 1° y 2° del artículo 11 del Decreto 902 de 2017, el Sisbén, Registro Único de Víctimas, y el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RUPTA), las bases en las que reposan las solicitudes realizadas por los pueblos y comunidades étnicas para la constitución, la creación, saneamiento, ampliación, titulación, demarcación ante el Incora, UNAT, Incoder y ANT; las bases del Ministerio del Interior en las que constan las certificaciones de existencia de comunidades étnicas, y el Sistema de Información al que hace referencia el título 2 del Decreto 2333 de 2014, entre otros sistemas de información. Asimismo, en el artículo 29 del capítulo 2 del Decreto Ley 902 de 2017 se adoptó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), como un aporte estatal no reembolsable, que puede cubrir hasta el ciento por ciento (100%) del valor de la tierra o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4° y 5° de dicho Decreto, sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito y sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. Igualmente, en los artículos 30, 31, 32, 33 y 34, definió las condiciones de identificación predial, el procedimiento aplicable y la operación de los recursos para el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, la adquisición de predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral mediante el SIAT y la indivisibilidad del subsidio.



### 3.2 Contexto sectorial

El subsidio integral de reforma agraria constituye un proceso de acceso a tierras para la población rural que no tiene disponibilidad de las mismas para su explotación. Su otorgamiento se ha constituido como un factor que permite mejorar las condiciones socioeconómicas a los trabajadores agrarios, sino que también permite garantizar la seguridad alimentaria, el trabajo, el mínimo vital y la vida en condiciones dignas.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) (hoy liquidado) adelantó los procesos de otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA), desde el 2008 hasta el 2015, en virtud de lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, a través de convocatorias públicas abiertas para la postulación de los pequeños productores en el marco del principio de libre concurrencia.

Las convocatorias públicas SIT-01-2008, SIT-02-2008, SIT-01-2009, SIT-02-2009, SIT-01-2010 y SIT-01-2011, representaron un trascendental programa estatal de otorgamiento de subsidios para el acceso a las tierras, la legalización de la propiedad de los sujetos de reforma agraria beneficiarios y el impulso productivo que favoreció a los pequeños productores rurales, como también a los grupos poblacionales de especial atención por el Estado colombiano.

Frente a los resultados arrojados por el programa SIRA en las convocatorias referidas y según la demanda que desde el 2011 se generó para la apertura de un programa de este tipo, el Gobierno nacional implementó el programa de adjudicación del Subsidio Integral de Reforma Agraria de manera directa (Sidra), el cual superó dificultades y aplicó las lecciones aprendidas de la ejecución del programa de convocatorias públicas anterior que se desarrolló en seis oportunidades.

Así las cosas, los resultados del programa de entrega de subsidios integrales para la compra de tierras y el establecimiento de un proyecto productivo rentable a favor de los pequeños campesinos, por medio de convocatorias públicas o como mecanismo directo, se tuvo en cuenta dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, como un instrumento idóneo para el acceso a la propiedad rural, en concordancia con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales focalizados.

En efecto, dentro de la estrategia establecida en el PND 2015-2018, como "*Transformación del Campo y Crecimiento Verde*", está como objetivo ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales sin tierras o con tierra insuficiente, en donde se prevé como herramienta de política pública la entrega de los subsidios directos para la compra de tierra o desarrollo productivo. Este mecanismo permitirá la intervención del Estado de manera



integral dentro de las zonas focalizadas y priorizadas por la política pública y resolverá algunas de las necesidades en materia de tierras.

Bajo este contexto, la UPRA durante las vigencias 2015 y 2016, construyó documentos de criterios y lineamientos para los programas de acceso a tierras, enfocándose en el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA).

En 2016, la UPRA, el liquidado Incoder (año 2015) y luego la ANT (año 2016), construyeron el documento técnico de “*Lineamientos, criterios e instrumentos para el programa de acceso a tierra rural: Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA)*”, que contribuyó al logro de la reglamentación parcial del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, mediante la expedición del Acuerdo 05 de 2016 y el Manual de Procedimiento para la Adjudicación y Materialización del Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA).

En ese orden de ideas, considerando la reestructuración institucional del sector, la creación de la nueva institucionalidad agraria, la celebración del Acuerdo Final de Paz de la Habana, la promulgación del Decreto Ley 902 de 2017 –que modificó aspectos sustanciales y procesales de la política agraria– los resultados obtenidos en materia de asesoría técnica para la reglamentación del programa concreto y la expedición de la guía procedimental para la ejecución del mismo, se genera la necesidad de avanzar en la definición y el ajuste de los lineamientos y criterios para los programas de acceso a la tierra, mediante el mecanismo de Subsidio Integral de Reforma Agraria, con la finalidad de analizar las condiciones existentes para su ejecución y para proponer alternativas que permitan impulsar el acceso a la tierra como factor productivo por parte de la población rural que carece del mismo.

### 3.3 Contexto jurídico

La normatividad que soporta el presente documento es la siguiente:

#### **Constitucionales:**

- Constitución Política de 1991.
- Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera – Acto Legislativo 01 de 2016.

#### **Legales:**

- Código Civil colombiano, Ley 57 de 1887.



- 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 y sus decretos reglamentarios.
- Ley 1437 de 2011, por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
- Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos reglamentarios.
- Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país".

### **Reglamentarias:**

- Decreto Ley 4145 de 2011, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 019 de 2012, por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- Decreto 1985 de 2013, por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.
- Decreto 1071 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.
- Decreto Ley 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.
- Decreto Ley 902 de 2017, por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras".
- Decreto 1330 de 2020, por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

### **Actos Administrativos:**

- Resolución 128 de 2017, por medio de la cual se adoptan las Bases para la Gestión del Territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria.
- Resolución 129 de 2017, por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.



- Resolución 130 de 2017, por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 740 de 2017, por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 0261 de 21 de julio de 2018, por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general.
- Acuerdo 192 de 25 de noviembre de 2009, Consejo Directivo del Incoder, por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

### 3.4 Evolución jurídica del subsidio integral de tierras

El programa de otorgamiento de subsidios mediante procedimientos de libre concurrencia estuvo a cargo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), desde la expedición de la Ley 1152 de 2007 y del Decreto 4984 de 2007.

El Decreto 4984 de 2007, fue modificado parcialmente por el Decreto 2055 de 2008, en lo relacionado con la forma de pago del subsidio para el proyecto productivo. Posteriormente, el Decreto 3065 de 2008, derogó el literal c) del artículo 13 del Decreto 4984 de 2007 y estableció que el Subsidio Integral para la Compra de Tierras podía adjudicarse de manera individual o colectiva. Finalmente, el Decreto 4800 de 2008, derogó expresamente los Decretos 4984 de 2007 y 2055 de 2008.

La Ley 1152 de 2007, fue declarada inexecutable por la Honorable Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-175 de 2009, hecho que determinó el decaimiento del Decreto 4800 de 2008, teniendo en cuenta que la Ley en mención sirvió de fundamento de derecho directo en una relación de causa efecto para su expedición.

Uno de los efectos de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, fue que la Ley 160 de 1994, recobró vigencia, y su Capítulo IV (artículos 20 a 26) regula todo lo relacionado con el Subsidio Integral para la Compra de Tierras.

Sin embargo, el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, modificó los artículos 20 y 21 de la Ley 160 de 1994, los cuales se integraron en adelante en un solo artículo que estableció la regulación del Subsidio Integral de Reforma Agraria.

El Gobierno nacional, con fundamento en el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, emitió el Decreto 2000 de 2009, a efectos de reglamentar el Subsidio Integral para la Adquisición de Tierras.



Más adelante, el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, derogó tácitamente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, lo cual provocó la pérdida de fuerza ejecutoria del Decreto 2000 de 2009, pues desapareció el fundamento de derecho de este acto administrativo general y reglamentario. Pero el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011, reguló lo que hasta el momento se refería al Subsidio Integral de Reforma Agraria, para esto modificó el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, estableciendo como modalidades de acceso al subsidio una general mediante convocatorias públicas, y otra excepcional de manera directa a través del reglamento que para el efecto expidiera el Consejo Directivo del Incoder, con fundamento en el cual se expidió el Acuerdo 310 de 2013.

Por su parte, el artículo 267 de la Ley 1753 de 2015, derogó tácitamente el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011.

El Acuerdo 05 de 2016, reglamento el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, y es la normatividad con la que se está operando el Subsidio Integral de Reforma Agraria, modificando el artículo 20 de la Ley 160 de 1994.

Ahora, el artículo 29 del Decreto 902 de 2017, creó el Subsidio Integral de Acceso a Tierras-SIAT, como un aporte estatal no reembolsable que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo.

El artículo 32 del Decreto Ley 902 de 2017, señala que el Gobierno Nacional reglamentará la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, motivo por el cual se expidió el Decreto 1330 de 2020.



## 4 Marco de referencia

### 4.1 Marco teórico

#### 4.1.1 El acceso a tierra en Latinoamérica y Centroamérica

El presente análisis está basado en el Capítulo 1 del documento titulado "*El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*", escrito por Rubén G. Echeverría y Nayra Bello O'Shanahan, 2002.

Los autores parten de la premisa de que "*el desarrollo de las economías rurales es un medio eficaz para reducir la pobreza rural y urbana y para asegurar beneficios económicos y ambientales*", afirmando que para lograr tal objetivo es necesaria la coordinación en todos los niveles (nacional, departamental y municipal) de las políticas referidas a desarrollo rural, reducción de pobreza y tierras, y si esta última es coherente, puede ser "*un punto de unión clave*" entre todas ellas.

Al analizar la situación de la pobreza rural en América Latina, entre los años 1980-1999, evidencian que "*la pobreza extrema y la severidad de la misma es mayor en las zonas rurales*" (incidencia relativa de 54% en hogares rurales frente a 30% en los urbanos), sin embargo, les parece claro que una reducción significativa de la pobreza se logra únicamente con actividades económicas agropecuarias, forestales, de pesca, de manejo de recursos naturales y rurales no agrícolas, entre otras, "*que generen crecimiento de las economías rurales donde se concentra la población pobre*".

A pesar de lo anterior, los autores reconocen que la desigualdad existente en la mayoría de los países de América Latina "*impide que los beneficios del crecimiento económico contribuyan a una mejor distribución de ingresos*", por lo tanto, deben existir "*opciones complementarias de distribución de activos para la población más pobre*" enmarcadas en un "*enfoque multisectorial participativo con el territorio como unidad de análisis*", el cual pretende fomentar el desarrollo socioeconómico de lo rural a partir de sus vínculos con las zonas periurbanas y urbanas "*e incluyendo la coordinación de estrategias con los niveles municipales, regionales y nacionales*". Estas estrategias deberían procurar "*un mayor acceso a tierras y a servicios de asistencia técnica que aseguren la viabilidad económica de empresas rurales y fomenten encadenamientos productivos para promover el desarrollo local y regional*".

---

<sup>1</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, "*El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*", Washington D. C., Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002, Págs. 1 a 23.



Los autores también analizan la importancia del acceso a tierras en el desarrollo rural, presentado una justificación que considera aspectos económicos, ambientales, sociales y culturales. En lo económico exponen que la tierra en el medio rural *“Es un medio para acumular bienestar, un vehículo para la inversión y permite desarrollar ingresos de actividades agrícolas y no agrícolas”*. Respecto de lo cultural, ambiental y social, señalan que *“La tierra también es parte del patrimonio cultural y medioambiental de las zonas rurales, donde su valor supera lo económico y cumple además funciones sociales, entre ellas históricas y antropológicas”*.

Al plantear la problemática del acceso a tierras exhiben la siguiente lógica: los hogares rurales pobres tienen escaso acceso a tierras, a lo que se suma la falta de definición de los derechos de propiedad (inseguridad jurídica), la insuficiencia de su garantía crediticia (obstáculo para articularse productivamente y generar ingresos) y su falta de organización. Esta situación obliga a las familias campesinas a generar *“una fuerte presión medioambiental y con ello la degradación de los recursos naturales”*, lo que, en el peor de los casos, origina conflictos sociales y políticos, razón por la cual, la estabilidad política y social, además de lo económico y ambiental, justifican la intervención estatal en pro del acceso a tierras por parte de la población rural, en especial la de escasos recursos.

Resulta interesante la categorización que los autores hacen de determinados trabajadores agrarios, clasificándolos en (i) pequeños agricultores con potencial agropecuario, (ii) pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario, y (iii) pobladores rurales sin tierra. *“El potencial agropecuario está referido al acceso a tierras de calidad y cantidad suficiente como para generar los ingresos (o productos) necesarios para asegurar la supervivencia de la familia y el desarrollo de su unidad productiva”*.

Los autores aclaran que la condición de los pequeños agricultores con escaso potencial agropecuario puede modificarse con alternativas como ampliar el acceso a la tierra a minifundistas y proyectos de riego en tierras de secano.

La pobreza rural se concentra, por regla general, en los campesinos sin tierra y en los de escaso potencial agropecuario; sin embargo, los campesinos con potencial agropecuario tampoco son ajenos a esa problemática, pues estos se enfrentan a limitaciones relacionadas con el mercado, recursos financieros, inversión en riego y tecnología.

Para los autores *“el acceso a tierras se puede fomentar evitando distorsiones en el uso de las mismas mediante un ambiente neutro de políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales; fortaleciendo los derechos de propiedad y disminuyendo los costos de transacción, reformando las políticas que rigen la adjudicación de terrenos baldíos y eliminando las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras rurales”*.



Con el propósito de sustentar varias de sus conclusiones, los autores estudian experiencias del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el financiamiento de proyectos de tierras rurales, diferenciando dos (2) períodos, el primero de proyectos de colonización, reforma agraria y asentamientos (décadas de los 60 y 70) y el segundo de proyectos de administración de tierras (a partir de la década de los 80).

*“Los proyectos de colonización y reforma agraria tenían como objetivo consolidar el asentamiento de familias campesinas y ganaderas en tierras pertenecientes al Estado con la intención de integrar estos grupos en la economía del país fomentando nuevas áreas de producción agropecuaria, especialmente destinadas a la sustitución de importación, el fomento de la exportación y, en algunos casos, al abastecimiento doméstico. Estos incluían financiamiento de infraestructura y servicios básicos, así como créditos para la compra de insumos técnicos. Los programas de reforma agraria se centraban en beneficiar a los sectores campesinos de escasos recursos, mejorando la distribución de la tierra”.*

En el marco de los proyectos de colonización y reforma agraria, el BID financió medidas complementarias como infraestructura, servicios y crédito supervisado, así como la promoción y fortalecimiento de la asociatividad de los pobladores rurales y asistencia técnica a los profesionales y entidades responsables de ejecutar los proyectos.

Los proyectos de regularización predial o titulación *“se enfocan asimismo en la modernización de los sistemas de información catastral y en el fortalecimiento de las instituciones responsables de la jurisdicción de tierras y resolución de conflictos. Estos proyectos tienen como objetivos formalizar la propiedad a través de la titulación e inscripción en un registro y contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad mediante la modernización de los sistemas de registro y catastro. Persiguen agilizar los mercados de tierras reduciendo la informalidad de la propiedad (por ejemplo, terrenos baldíos ocupados por colonos) y la inseguridad jurídica ocasionada por la falta de descripción legal de la propiedad, así como mejorar la organización institucional”.*

De las experiencias del BID se han identificado unas condiciones mínimas para lograr los objetivos de los proyectos de administración de tierras (regularización o titulación), a saber: (i) voluntad política antes y durante la implementación, (ii) existencia (o creación) de un marco legal que permita la libre compraventa y arrendamiento de tierras para posibilitar el funcionamiento de un mercado de tierras, (iii) mecanismos judiciales y administrativos que posibiliten la resolución de conflictos sobre propiedad de la tierra, y (iv) instituciones de catastro y registro de tierras que garanticen la actualización de la información sobre la tenencia de tierras y sus transacciones.

Los autores, con base en su estudio, observan que los programas de regularización de la propiedad tienen los siguientes beneficios y efectos:



1. Beneficios económicos: aumento del valor de la propiedad (estimado en un 30%), acceso a crédito institucional y aumento de la inversión en la propiedad y productividad de la tierra.
2. Beneficios ambientales: uso sostenible de la tierra y de los recursos naturales, inversión en técnicas “verdes” de producción.
3. Efectos fiscales: se provee un marco de información actualizada necesario para mejorar los sistemas de recaudación de impuestos.
4. Efectos de planificación: ofrece las bases para el ordenamiento territorial y planificación del uso de la tierra.
5. Efectos financieros: mejora en el estado financiero de los hogares rurales por medio de transacciones de arrendamiento o de compra-venta.

Es importante señalar, que los autores aclaran que el título por sí solo no garantiza el bienestar de los beneficiarios, por este motivo resulta necesario para el caso colombiano, que la titulación esté vinculada a medidas que promuevan la competitividad de los productores (crédito, capacitación, asistencia técnica, etc.), focalizando no solo a los pequeños agricultores con potencial agropecuario y más acceso a activos, sino también, y de manera prioritaria, a aquellos de escasos recursos económicos (mínimo potencial agropecuario o su relación de tenencia con la tierra es nula). Para este último caso, se requieren medidas complementarias de acceso a tierras.

Los autores proponen como opciones para promover el funcionamiento de los mercados de tierras rurales y fomentar el acceso a tierras, las siguientes:

Formulación y reformas de políticas de tierras: como las alternativas de fomento del acceso a tierras deben estar integradas con las estrategias nacionales de reducción de pobreza, entonces corresponde a los gobiernos *“formular una política de tierras que contenga elementos de distribución, uso y conservación de suelos con acciones complementarias como establecer parámetros de tenencia, uso de tierras según regiones, un mecanismo de control, apoyo técnico y financiero y, lo que es fundamental, desarrollar estrategias que fomenten la competitividad (por ejemplo, con medidas de apoyo en la transformación y mercadeo de productos)”*.

La participación de la sociedad civil, promover el acceso a tierras y a otros activos complementarios (servicios agrícolas, vivienda, infraestructura y crédito), son identificados como los tres (3) pilares necesarios para una política de tierras exitosa.

Respecto de reformas políticas para fomentar mercados de tierra eficientes, se fundamentan en Jaramillo (2000) para señalar que se requieren esfuerzos en las siguientes materias: (i) políticas macroeconómicas, fiscales y sectoriales que no distorsionen el uso de la tierra, (ii) fortalecimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra y las instituciones que respaldan estos derechos, así como reducir los costos de transacción, (iii) reforma de las políticas que rigen la adjudicación



de terrenos baldíos, y (iv) eliminación de las regulaciones que limitan la venta y arrendamiento de tierras.

Para el caso de los sistemas de administración de tierras es necesario contar con un registro único para tierras rurales y urbanas.

También deben incluirse mecanismos y organizaciones responsables para la resolución de conflictos.

Regularización de la tenencia, titulación, registro y catastro: los autores señalan que los programas de administración de tierras podrían (i) vincularse más con estrategias de desarrollo rural, ser más descentralizados en los aspectos de servicio y con enfoques más participativos, integrando además una metodología de monitoreo de impactos y evaluación; (ii) fomentar la titulación de manera sistemática y no selectiva, con una cobertura del catastro lo mayor y más extendida posible, con el grado de precisión necesario para cumplir los requisitos técnicos y adaptado a las condiciones locales, físicas y sociales de cada territorio (Stanfield, 2002); (iii) coordinar mejor las acciones de registro y de catastro, también con catastros urbanos, superando la separación rural-urbana y promoviendo ir más allá de los procesos de regularización; (iv) promover modelos de catastro más innovadores; y (v) facilitar y ampliar el acceso a los servicios y a la información sobre tierras y propiedad para usos múltiples a través de sistemas estandarizados y actualizados.

Reforma agraria negociada: para los autores *“Esta opción intenta mejorar el acceso a tierras por parte de segmentos de la población rural de menos recursos, y especialmente, donde los conflictos por el uso de la tierra y el grado de desigualdad de la tenencia son altos”*, así, basados en la experiencia de Brasil, indican *“que la calidad de vida de los participantes ha mejorado, ha habido un aumento en la creación de empleos y de ingresos agrícolas y no agrícolas, subiendo así el valor de la renta familiar más de un 80% (Teófilo et ál., 2002; Buainain et ál., 2001)”*.

Otra de las ventajas de la presente opción es la participación activa de los pobladores rurales directamente beneficiados.

A pesar de lo anterior, los autores reconocen que *“dada las controversias surgidas en la implementación de algunos de estos programas, es necesario continuar trabajando en la evaluación de costos y beneficios de los mismos, y en mejorar los criterios de elegibilidad de los beneficiarios”*.

Otro mecanismo de reforma agraria vía mercado es el establecimiento de fondos de tierra, sin embargo, los autores advierten que también merece mayor estudio, *“especialmente sobre el origen y la magnitud de los fondos requeridos, el número de beneficiarios potenciales y la capitalización de las instituciones financieras involucradas”*.



Fomento del arrendamiento: esta opción aumenta el acceso a la tierra por parte de pobladores rurales no propietarios, minifundistas o sin tierra, facilitando el uso de la tierra conforme a su capacidad productiva.

Se indica que para aumentar los efectos en la eficiencia del desempeño de los mercados de arrendamiento, es necesario (i) fortalecer los derechos de propiedad, (ii) eliminar las barreras legales que limitan esta modalidad, (iii) crear o fortalecer instituciones o mecanismos de resolución de conflictos fiables y de bajo costo de acceso a la tierra, y (iv) promocionar esquemas donde se demuestre la viabilidad del arrendamiento entre pequeños y grandes productores, por ejemplo, utilizando fondos de garantías u otros mecanismos que limiten los riesgos de las partes interesadas.

Para los efectos de la reducción de la pobreza, los pobladores rurales más pobres deben recibir asistencia en dotación mínima de activos y desarrollo de convenios institucionales innovadores (arrendamientos a grupos, con opción de compra, supervisión comunitaria de transacciones de arrendamientos aumentando, entre otros, la posición negociadora del arrendatario).

*“Fomentar formas contractuales de acceso a tierras como el arrendamiento tiene ventajas adicionales: son menos exigentes políticamente que las reformas agrarias tradicionales, son más económicas que la “reforma agraria negociada” y más progresivas que la explotación libre de mercados de compraventa de tierras”.*

Explorar la posibilidad de aplicar impuestos a la tierra: la teoría indica que *“un impuesto a la tierra (basado en el potencial productivo) fomenta el uso productivo versus el especulativo, lo que conllevaría a una redistribución de aquellas tierras subutilizadas, desalentando la tenencia de activos utilizados por debajo de su potencial capacidad y, por consiguiente, reduciendo su precio en el mercado (al disminuir el valor de la renta futura), y en consecuencia favoreciendo un mayor acceso por parte de pequeños productores”.* Sin embargo, los autores consideran que la tributación a la tierra presenta serias limitaciones debido a (i) la valorización administrativa de terrenos por debajo de su valor de mercado, (ii) la inflación prevaleciente en la región que durante muchos años impidió ajustar los valores de la tierra a los cambios en los demás precios, (iii) la falta de información catastral y registral actualizada, y (iv) resistencia política de los poseedores de la tierra.

Mayor información y difusión de conocimientos: *“Un componente esencial en proyectos de tierras es el desarrollo de sistemas de información pública acerca de las características técnicas de la tierra y las condiciones de los mercados rurales de compraventa y arrendamiento, incluyendo asistencia técnica para el desarrollo de sistemas de información de tierras y la capacitación técnica de funcionarios vinculados a las agencias responsables de dichas actividades”.*



Rubén G. Echeverría y Nayra Bello O'Shanahan, luego de analizar los temas referidos a desarrollo rural, acceso a tierras y reducción de la pobreza, las experiencias del BID en el financiamiento de proyectos de tierras rurales y las políticas para fomentar el acceso a tierras, concluyen lo siguiente:

- i. La reducción de la pobreza rural requiere, entre otros esfuerzos, de políticas multisectoriales donde los planes, programas o proyectos dirigidos a hogares rurales resulten complementarios, de tal manera que el acceso a activos y la generación de ingresos, por ejemplo, hagan parte de una misma intervención en el territorio, lo que los autores denominan *"programas de desarrollo rural con un enfoque territorial que enfatizan la pluriactividad de los hogares rurales"*.
- ii. El acceso a tierras resulta importante dentro de la estrategia de desarrollo rural (por ejemplo, puede permitir a los hogares rurales diversificar las opciones de generación de ingresos), no obstante, hay que tener presente que no es un aspecto independiente, ni representa la única vía para el desarrollo en las zonas rurales, ni garantiza per se la reducción de la pobreza rural. Por tal motivo, el acceso a tierras debe estar acompañado con alternativas productivas como *"una mayor competitividad en los mercados de productos; remuneración del trabajo mayor que el costo de oportunidad; alimentos producidos para el autoconsumo más baratos que aquellos comprados en el mercado, y acceso a mercados financieros y a crédito"*.
- iii. Existen diversas opciones para fomentar el acceso a tierras: *"los modelos de reforma agraria negociada, el arrendamiento o bancos de tierras y la aplicación de impuestos basados en el potencial productivo de la tierra; la adjudicación de tierras públicas y/o la recuperación de tierras degradadas; medidas para regularizar la tenencia y la propiedad de la tierra como la regularización y titulación de tierras, el ordenamiento jurídico e institucional y otras acciones como fortalecer los sistemas de información y capacitación que forman parte del conjunto de instrumentos y políticas de tierras"*.

La aplicación de una o más de las opciones antes mencionadas debe ser analizada, según los autores, teniendo en cuenta el contexto político y social, el presupuesto disponible, la posibilidad de garantizar la participación activa de las comunidades rurales, el ejercicio de actividades sostenibles ambientalmente y la competitividad de los beneficiarios de los programas de tierras.

- iv. Es importante descentralizar la ejecución de los programas de tierras, fomentar la participación y la formación de capital social y fortalecer las instituciones locales, lo cual repercute favorablemente en la gobernanza de las políticas públicas y del territorio.
- v. Es vital contar con una metodología de monitoreo de impactos y evaluación de los programas que incluya indicadores de orden económico, social y ambiental para sistematizar lecciones aprendidas y estudiar el potencial de replicabilidad.



#### 4.1.2 El acceso a tierras en Colombia

Este numeral está fundamentado en el ensayo del profesor Álvaro Balcázar Vanegas, titulado “Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural<sup>2</sup>”.

El autor inicia con un dilema, por una parte, observa una abundante normatividad para modificar la estructura agraria desde la década de los 30, lo cual hace pensar que Colombia ha estado persiguiendo con ahínco la forma más adecuada de corregir los problemas que genera la inequitativa e ineficiente distribución de la tierra imperante en el país. No obstante, al analizar los resultados otra es la hipótesis que se plantea, a saber: “el país, o ha carecido de la suficiente capacidad y voluntad política para realizar las transformaciones institucionales que se precisan para alcanzar [el desarrollo de su agricultura y el progreso económico y social de los habitantes del campo], o ha escogido medios y estrategias inapropiados para lograr los propósitos que la dirigencia proclama a través de la legislación o ambas cosas”. Para reforzar esta última hipótesis, el profesor Balcázar expone que Colombia lleva más de cuarenta años intentando una reforma redistributiva de la tierra, pero no ha logrado ni siquiera un cambio marginal en la estructura de la propiedad ni en la dinámica de la pobreza rural, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos en tal propósito (más de 3.500 millones de dólares).

Posteriormente, el autor precisa los énfasis de las legislaciones agrarias, de tal manera que “antes de 1960 se enfocaron a definir y clarificar los derechos de propiedad, con el fin de promover el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras y lograr una mejor asignación de la misma a fines productivos”. Desde inicios de la década de los 60 “ha predominado un enfoque redistributivo de la propiedad por medio de la intervención directa del Estado, complementada con acciones típicas de programas de desarrollo rural integral”. Dicha intervención se materializa con los programas de reforma agraria de (i) compra directa de tierras, (ii) adjudicación de baldíos, (iii) fomento de la colonización, y (iv) constitución, ampliación, saneamiento y reestructuración de resguardos indígenas, y titulaciones a comunidades negras.

Para el autor existe una percepción intelectual y política acerca de que la problemática rural y los conflictos sociales más agudos del país están asociados a la concentración de la propiedad y a los supuestos anhelos de propiedad por parte de los campesinos, los cuales han sido frustrados históricamente. Por esta razón, se ha reforzado y perpetuado la idea de que el desarrollo rural y la superación de la pobreza se logra mediante una reforma agraria redistributiva de la propiedad.

---

<sup>2</sup> Balcázar Vanegas, Álvaro, “Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural”, ensayo publicado en el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), “Colombia tierra y paz. Experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI, 1961-2001”, Bogotá D. C., 2002, Págs. 72 a 78.



El autor también identifica en las reformas realizadas a la legislación agraria, que es recurrente encontrar en las mismas justificaciones tales como “corregir la ineficiencia e inoperancia de las entidades responsables de la redistribución, a lograr transparencia en los procedimientos, a fomentar la organización y participación de los campesinos, a promover la descentralización, a combatir la corrupción, etcétera”, pero el profesor Balcázar llama la atención en que se ha atribuido “la falta de efectividad a las fallas en los instrumentos y no a las fallas y errores de concepción del problema”.

En esa lógica de pensamiento, el autor señala que la situación económica e institucional que históricamente respaldaba la necesidad de una reforma agraria redistributiva, ha cambiado, a tal punto que el peso de la agricultura en la economía nacional bajó considerablemente (más de 40% en 1950, menos de 12% en 2002), la tierra, como consecuencia del cambio técnico, representa menos del 7% del ingreso rural y menos del 1% de la renta nacional, las actividades no agrícolas representan más del 45% del empleo rural y explican más del 40% del ingreso de la población rural. Esta población constituye un poco menos de 30% de la población total, y cerca de 70% de los habitantes rurales siguen atrapados por la pobreza.

Basado en el diagnóstico anterior, el profesor Balcázar afirma que *“una reforma agraria centrada en la mera redistribución de la propiedad de la tierra ofrece un potencial mínimo para lograr un cambio significativo en las condiciones de bienestar de la población rural”*. Por lo tanto, recomienda que el enfoque de la reforma agraria debe estar *“en el fortalecimiento del capital humano y las capacidades de los campesinos, así como en las condiciones institucionales que determinan la amplitud de las oportunidades y opciones de progreso y bienestar que tienen los habitantes del campo”*.

El autor precisa, con fundamento en lecciones de la experiencia internacional, que el éxito de las reformas agrarias redistributivas de la propiedad de la tierra para impulsar el desarrollo rural y el progreso económico y social de los habitantes del campo implica: (i) que la agricultura represente un alto porcentaje de la estructura económica del país; (ii) que la tierra tenga, a su vez, una alta participación en el ingreso rural; (iii) que las políticas públicas garanticen el fortalecimiento de las capacidades de la población rural (cobertura universal de la educación básica y la seguridad social en el medio rural); (iv) que el Estado asegure una dotación adecuada de la infraestructura rural para el acceso de los productores rurales a los mercados de productos y de factores productivos, así como a los servicios sociales; (v) que el Estado esté comprometido en forma efectiva con el desarrollo tecnológico apropiado a las condiciones de los pequeños productores.

El profesor Balcázar en su ensayo concluye que *“las políticas de reforma agraria centradas en la redistribución de la propiedad, están condenadas al fracaso puesto que se enfocan a corregir los resultados mientras las causas que generan concentración improductiva de la propiedad, y por*



lo tanto atraso, pobreza y desigualdad social, se mantienen o incluso se refuerzan". Por lo tanto, para que las políticas de reforma agraria cumplan sus objetivos deben enfocarse en lo siguiente:

- i. Resolver los problemas que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados de tierras.
- ii. Aumentar la capacidad de acceso de los campesinos pobres a los mercados de activos productivos.
- iii. Valorizar los activos de los campesinos mediante las dotaciones que aumentan en forma permanente la productividad del trabajo en el sector rural y promueven la movilidad eficiente de los factores productivos.
- iv. Impulsar la descentralización institucional de las políticas agrarias.
- v. Participación efectiva y fomento de la autodeterminación de las comunidades campesinas y la sociedad rural.

## 4.2 Marco conceptual

En la Resolución 128 de 2017, se definió el Ordenamiento Social de la Propiedad como: "un proceso de planificación y gestión para ordenar la ocupación y uso de las tierras rurales y administrar las tierras de la nación, que promueve el acceso progresivo a la propiedad y a otras formas de tenencia, la distribución equitativa de la tierra, la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, la planificación, gestión y financiación del suelo rural, y un mercado de tierras transparente y monitoreado, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, con el fin de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población rural", proceso que se indica en la Figura 1:

Figura 1 Ordenamiento social de la propiedad rural



Fuente: UPRA, 2017.

## Equidad



Es una de las seis dimensiones básicas del concepto de desarrollo humano y se concreta en la búsqueda de instrumentos, recursos y mecanismos para compensar y reparar desigualdades entre personas o grupos de personas (BPIN, 2006 & CIEM 1997).

Según este enfoque, las personas deben disfrutar de un acceso equitativo a oportunidades. En ocasiones, la equidad de oportunidades requiere una reestructuración importante del poder en las sociedades, pues se traduce, entre otras medidas, en la distribución de bienes productivos, incluida la tierra; implantación de políticas fiscales redistributivas; mayor disponibilidad del crédito bancario; extensión de oportunidades de participación y eliminación de barreras para mujeres y minorías (CIEM 1997).

### **Función social de la propiedad**

La función social consiste en que el derecho de propiedad debe ser ejercido en forma tal que no perjudique, sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas y respetando los derechos de los demás (SC-595/95). Por lo tanto, la función social implica moderar y restringir el alcance del derecho de propiedad sin desconocer una esfera de autonomía del propietario (SC-589/95). Es entonces que es legítimo que el Estado intervenga en el derecho de propiedad suprimiendo ciertas facultades, condicionando su ejercicio y obligando al propietario a asumir determinadas cargas (SC-006/93).

### **Función ecológica de la propiedad**

La función ecológica de la propiedad es inherente a la función social de la propiedad, ya que el propietario no solo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, es decir de las generaciones futuras, conforme a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos (SC-126/93).

A partir de las funciones ecológica y social de la propiedad se establecen límites o condiciones razonables que restringen el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, sin que este mismo se vea afectado en su núcleo esencial.



## 5 Predios objeto del SIAT

### 5.1 Definición de predio

Con el propósito de definir el subsidio por otorgar, se debe dar claridad de cuáles son las condiciones de los predios que se podrán adquirir; sin embargo, esto deberá ser reglamentado por el Gobierno nacional según lo establece el parágrafo del artículo 32 del Decreto Ley 902 de 2017.

El Código Civil colombiano, en su artículo 656, define las cosas corporales inmuebles como: “(...) *Inmuebles o fincas o bienes raíces son las cosas que no pueden transportarse de un lugar a otro; como las tierras y minas, y las que adhieren permanentemente a ellas, como los edificios, los árboles. Las casas y veredas se llaman predios o fundos (...)*”

Por su parte, el Parágrafo del Artículo 1° de la Resolución 388 de 2020, define predio:

“(...) el inmueble no separado por otro predio, con o sin construcciones y/o edificaciones y vinculado con personas naturales o jurídicas, según su relación de tenencia: propietario, poseedor u ocupante (...)”.

Por lo tanto, para efectos del presente documento y programa, el predio como objeto de adquisición a través del otorgamiento del SIAT, se define como:

Bien inmueble rural de propiedad privada, cuya titularidad radica en un sujeto de derechos identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente.

### 5.2 Condiciones de los predios

Para los efectos del presente documento y programa, entiéndanse por “*condiciones de los predios*”, aquellas circunstancias que, desde el punto de vista técnico, ambiental y jurídico, son necesarias para que un bien inmueble rural pueda ser ingresado al Registro de Inmuebles Rurales – RIR y así ser adquirido por los sujetos de los artículos 4° y 5° del RESO del Decreto Ley 902 de 2017, a través del otorgamiento del SIAT.

### 5.3 Registro de Inmuebles Rurales – RIR

Según el artículo 32 del Decreto 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras debe conformar el Registro de Inmuebles Rurales con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios



para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio, pudiendo también ser predios del Fondo de Tierras

Por su parte la Resolución 740 de 2017 define el Registro de Inmuebles Rurales como el instrumento para la identificación, caracterización e ingreso de los predios que potencialmente pueden ser adquiridos mediante el SIAT.

El RIR se conforma de manera gradual atendiendo la focalización del barrido predial y catastro multipropósito.

Aunado a lo anterior, y en cuanto al ingreso de los predios al RIR, éstos deberán cumplir con las siguientes condiciones jurídicas.

#### 5.4 Condiciones jurídicas

En todo proceso de adquisición de un predio, se debe realizar el estudio jurídico de títulos y de tradición del inmueble, con el fin de identificar aspectos e información sobre el mismo, evitando así situaciones posteriores de transferencias imperfectas del derecho de dominio, falsa tradición, oposición de alguna de las partes o de terceros, para garantizar la seguridad jurídica del procedimiento, la transparencia del trámite, la oponibilidad de la transferencia ante terceros, la inversión adecuada y pertinente de los recursos públicos y la aceptación de los actores involucrados.

En un estudio de títulos se debe determinar cuáles son los derechos reales y además constatar:

- I. Que quien venda sea el propietario del inmueble.
- II. Que el inmueble sea el que el propietario quiera vender (identidad del objeto).
- III. Que el predio sea el que el comprador quiera comprar.
- IV. Que los títulos anteriores hayan sido otorgados por el propietario o por quien tenía la facultad de hacerlo (el mandato).
- V. Que no existan gravámenes o limitaciones al derecho de dominio.
- VI. Que no existan condiciones resolutorias expresas o tácitas.

Por lo tanto, los predios que se pretenden adquirir con el SIAT deben reunir las siguientes condiciones jurídicas mínimas<sup>3</sup>:

- I. Acreditar la propiedad privada conforme lo establece el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
- II. Ser plenamente identificable, con número de folio de matrícula inmobiliaria, código catastral, linderos, nombre del predio y demás criterios que permitan su individualización.

<sup>3</sup> Las condiciones jurídicas mínimas se verificarán, por regla general, por medio del folio de matrícula inmobiliaria o certificado de tradición y libertad vigente del predio (30 días calendario anteriores a la fecha de presentación del documento o consulta), y de los títulos de propiedad inicial y final del mismo, salvo que como resultado del análisis de estos se requiera otro título.



- III. Ser susceptible de enajenación (se establecerá en el concepto del estudio de títulos).
- IV. No encontrarse inscrito en el RUPTA o reclamado en procesos de restitución o reparación.
- V. No encontrarse en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF).
- VI. No encontrarse en litigio, con medida cautelar inscrita en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, con limitación al dominio, afectación o cualquier gravamen que afecte los derechos de propiedad por transferir sobre el predio, o con ocupaciones de hecho o posesión alguna (esta última condición se verificará a través de la inspección o visita técnica).
- VII. No haber sido objeto de adjudicación como baldío dentro de los cinco (5) años inmediatamente anteriores a la fecha del estudio de títulos<sup>4</sup>.

#### 5.4.1 Contenidos del estudio de títulos y tradición del predio

El estudio de títulos y la tradición del predio, contendrá el concepto que establecerá si el bien inmueble rural, objeto de negociación entre los “*sujetos del RESO*” y el (los) vendedor(es), es susceptible de enajenación para ser adquirido mediante el otorgamiento del SIAT, toda vez que es plenamente identificable con número de folio de matrícula inmobiliaria, código catastral, linderos, nombre y demás criterios del predio que permiten su individualización.

Con el fin de obtener certeza de las condiciones jurídicas del predio, el estudio de títulos debe desarrollar como mínimo la siguiente información:

- I. Tipo del predio: urbano o rural.
- II. Nombre del predio.
- III. Ubicación del predio: departamento, municipio, corregimiento o vereda.
- IV. Folio de matrícula inmobiliaria del predio: número y fecha de expedición.
- V. Cédula catastral del predio.
- VI. Título de propiedad del predio: tipo (escritura, sentencia o acto administrativo), número, fecha y autoridad que lo expidió.
- VII. Identificación del título de propiedad en el que se encuentra la descripción de los linderos del predio.
- VIII. Área de negociación del predio: hectáreas o metros cuadrados.

---

<sup>4</sup> Los cinco (5) años establecidos en la presente condición son coherentes con el tiempo señalado en el artículo 73 de la Ley 160 de 1994.



- IX. Área total del predio: hectáreas o metros cuadrados.
- X. Nombre e identificación del propietario.
- XI. Análisis de las condiciones de(l) (los) vendedor(es).
- XII. Existencia o no de falsas tradiciones, gravámenes, limitaciones al dominio, títulos de tenencia y medidas cautelares.
- XIII. Determinar si existen indicios que hagan presumir que el predio es un baldío que fue objeto de sentencia judicial que declaró su pertenencia a favor de persona(s) natural(es), en este caso se seguirá el trámite establecido en la Instrucción Conjunta 13/251 de fecha 13 de noviembre de 2014, expedida por el Incoder y la SNR.
- XIV. Observaciones y requerimientos si hay lugar a ello (concepto preliminar).
- XV. Concepto definitivo.

El estudio de títulos debe realizarse por un abogado con experiencia acreditada en estudio de títulos.

## 5.5 Condiciones del (los) vendedor(es)

Analizar las condiciones de (l) (los) vendedor(es), en el marco de las condiciones jurídicas del predio para garantizar legitimidad al proceso y a la destinación de los recursos públicos, al evitar negociaciones con personas naturales o jurídicas que presenten antecedentes delictivos o situaciones que sean incompatibles con la finalidad del programa.

En ese orden de ideas, de los vendedores se debe verificar lo siguiente:

- I. No haber sido condenado mediante sentencia judicial en firme por delitos contra la administración pública, contra la seguridad pública, contra el orden económico social y contra el patrimonio económico. Esta condición se verifica con el certificado de antecedentes judiciales expedido por la Policía Nacional.
- II. No hacer parte de la Specially Designated Narcotics Traffickers o SDNT list, también llamada Lista Clinton.
- III. Verificación en el Sistema de Administración del Riesgo de Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo (Sarlaft).



- IV. No tener parentesco en primer grado de consanguinidad (padre e hijo) respecto de los “*sujetos de atención*”. Esta condición se verificará con el registro civil de nacimiento tanto de(l) (los) vendedor(es) como de los “*sujetos de atención*” una vez se tenga el RESO conformado y se definan los posibles beneficiarios del predio.
- V. Si se trata de persona jurídica, el representante legal debe aportar los estatutos de la misma y el certificado de existencia y representación legal, a efectos de verificar las facultades de aquel. En caso de ser necesario, el representante legal deberá presentar la autorización emitida por el órgano social de la persona jurídica para negociar el predio.

## 5.6 Condiciones técnicas y ambientales de los predios

La definición de unas condiciones mínimas técnicas y ambientales de los predios objeto de la adquisición a través del SIAT, deben ser conocidas por el productor agropecuario para lograr su satisfacción a razón del principio de voluntariedad, ya que este tipo de condiciones permite no solamente el desarrollo de una iniciativa productiva, sino también los resultados de la misma en términos de rendimientos, crecimiento y desarrollo de los cultivos, la cantidad y calidad de las cosechas, sostenibilidad de los recursos y la relación directa con los nutrientes y las características de los suelos; como también en la potencialidad de los mismos de frente a los mercados locales y regionales.

Asimismo, este tipo de análisis a parte del netamente productivo, permite una importancia ambiental y social dentro del proceso de selección de los predios. La primera tiene en cuenta el ordenamiento productivo de los territorios y sus restricciones ambientales; y el segundo el ordenamiento social de la propiedad como eje central para que este tipo de procesos logre los fines de redistribución y acceso a tierras.

Por lo anterior, las condiciones mínimas técnicas y ambientales que deben cumplir los predios para poder ser negociados en el proceso del SIAT son las siguientes:

- I. El (los) predio(s) debe(n) estar clasificado(s) en suelos rurales de los POT – PBOT - EOT de los municipios, en zonas que se puedan desarrollar actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, agroforestales o forestales comerciales. La acreditación de esta condición se realizará mediante certificación de uso del suelo, expedida por la secretaría de planeación del municipio, o quien haga sus veces, con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de presentación del documento.



- II. Los predios deben estar ubicados dentro de la frontera agrícola definida en la Resolución 0261 de 21 de julio de 2018, *“por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para la identificación general”*, emitida por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- III. El (los) predio(s) no debe(n) estar ubicado(s) en zonas con restricciones de protección ambiental o condicionamientos dispuestos por la ley que limiten la explotación como:
  - i. Zonas de los Distritos de Manejo Integrado que hacen parte del SINAP definidos en el artículo 2.2.2.1.2.5. del Decreto 1076 de 2015.
  - ii. Áreas de Recreación que hacen parte del SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.6. del Decreto 1076 de 2015.
  - iii. Distritos de Conservación de Suelos que hacen parte del SINAP definidos en el artículo 2.2.2.1.2.7. del Decreto 1076 de 2015.
  - iv. Reservas Naturales de la Sociedad Civil que hacen parte del SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.8. del Decreto 1076 de 2015.
  - v. Zonas de Reserva Forestal establecidas en el marco de la Ley 2ª de 1959, zonas A, B y C.
  - vi. Ecosistemas estratégicos de páramos, humedales, manglares y bosque seco. La acreditación de estas condiciones se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- IV. No deben ser bienes de propiedad colectiva, ni encontrarse en colindancia total con títulos colectivos otorgados a comunidades indígenas o negras, de conformidad con la Ley 70 de 1993, Ley 160 de 1994 y Título 7 del Decreto 1071 de 2015, respectivamente. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de la ANT.
- V. No deben ser bienes de uso público.
- VI. No deben ser bienes baldíos.
- VII. No encontrarse dentro de proyectos minero energéticos y de infraestructura, y demás zonas con prohibiciones o restricciones de orden legal.
- VIII. El (los) predio(s) deberá(n) tener una extensión en área que asegure el desarrollo competitivo y sostenible del proyecto productivo formulado de conformidad con el concepto de UAF.



El (los) predio(s) debe(n) contar con disponibilidad y accesibilidad de agua para desarrollar los proyectos productivos. Lo anterior, sin perjuicio de los demás permisos, concesiones, autorizaciones o licencias ambientales que se requieran según cada caso.

Para que los predios hagan parte del Registro de Inmuebles Rurales se debe contar con un análisis de la tradición de los predios susceptibles de enajenación a partir de los antecedentes registrales, para lo cual se emitirá un concepto jurídico en el que se indique si el bien acredita propiedad privada en los términos del artículo 48 de la Ley 160 de 1994. Asimismo, programar visitas técnicas a los predios susceptibles de enajenación conforme al estudio de títulos, a efectos de identificar de manera preliminar su viabilidad técnica y ambiental.

Para la identificación física de los bienes que obtengan el concepto favorable la Agencia Nacional de Tierras podrá emplear herramientas de identificación física como el levantamiento topográfico o las herramientas alternativas de carácter geográfico que se consideren viables.

Lo anterior, servirá para que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o las personas naturales y jurídicas inscritas en el Registro Abierto de Avaluadores establecido en la Ley 1673 de 2013 y en aquellas normas que las complementen, sustituyan o adicionen, realicen el avalúo comercial del predio, de conformidad con la reglamentación proferida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En todo caso, la Agencia Nacional de Tierras debe realizar un control de calidad respecto del cumplimiento de los criterios, métodos, operaciones y el procedimiento establecidos en la normatividad vigente en materia de avalúos comerciales de predios rurales.

El SIAT deberá preferentemente otorgarse en las zonas focalizadas con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, y dependerá de tres aspectos:

1. La realización de barrido predial
2. La conformación del Registro de Inmuebles Rurales para atender a los aspirantes del Subsidio Integral de Acceso a Tierras,
3. La disponibilidad presupuestal de la Agencia Nacional de Tierras para la adjudicación del Subsidio.

Si las solicitudes de adjudicación del SIAT se presentan en otras zonas no focalizadas el Registro de Inmuebles Rurales deberá tener inscritos los predios suficientes para los aspirantes y la Agencia Nacional de Tierras deberá cuenta con disponibilidad presupuestal para su adjudicación.



## 6 Lineamientos para el proyecto productivo en el marco del SIAT

### 6.1 Definición de proyecto productivo

Para los efectos del presente documento y programa, entiéndase por proyecto productivo:

El conjunto de objetivos, metas y actividades que la unidad familiar se propone adelantar en la Unidad Agrícola Familiar (UAF), con el fin de coadyuvar a incrementar los ingresos para superar la pobreza extrema, y mejorar las condiciones socioeconómicas.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR), será la entidad que asumirá los requerimientos financieros del proyecto productivo por implementarse, asimismo, la formulación, la evaluación, acompañamiento en la implementación, seguimiento y asistencia técnica de los mismos.

Para ello la Agencia Nacional de Tierras remitirá a la Agencia de Desarrollo Rural copia del acto administrativo del predio adquirido con el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, adicionalmente adjuntará copia de la escritura pública de compraventa debidamente inscrita en el Registro de Instrumentos Públicos, los demás documentos técnicos y ambientales que se hayan desarrollado en marco de la verificación de requisitos mínimos de los predios.

Dichos proyectos productivos deben ser formulados de acuerdo al procedimiento establecido por la ADR, para la estructuración de proyectos productivos del SIAT.

La Agencia Nacional de Tierras y la Agencia de Desarrollo Rural deberán coordinar y articularse, mediante la conformación de un equipo interinstitucional encargado de ejecutar las actividades y acciones establecidas para el otorgamiento del SIAT, según lo reglamentado por el MADR; como primera medida deberán definir los mecanismos de articulación y el número de subsidios que potencialmente pueden ser adjudicados.

La implementación del proyecto productivo debe cumplir con las siguientes etapas:

1. Etapa de formulación: se definirán los costos de las actividades a desarrollar, los cronogramas de desembolsos y de implementación, la proyección de ingresos y egresos, un análisis de posibles riesgos y las acciones para que los adjudicatarios accedan a los servicios de asistencia técnica.
2. Etapa de adjudicación del subsidio para proyecto productivo: La ADR deberá emitir acto administrativo de asignación al derecho del subsidio del proyecto productivo, de acuerdo al costo determinado en la formulación del proyecto y que supere el valor máximo del proyecto productivo.



3. Etapa de Desembolso de los Recursos: La Agencia de Desarrollo Rural determinará los mecanismos financieros para el manejo de los recursos.
4. Etapa de implementación del proyecto productivo: La ADR deberá realizar las actividades establecidas de acuerdo a la formulación del proyecto.
5. Etapa de seguimiento: La ADR deberá realizar actividades de seguimiento a los proyectos formulados, para verificar su sostenibilidad técnica, económica y ambiental.
6. Etapa de Cierre del Proyecto Productivo. El cierre del proyecto se realizará cuando finalicen las actividades previstas en la etapa de implementación y cuando sean ejecutados la totalidad de los recursos, con el cierre del mecanismo financiero y se culmine con la etapa de seguimiento.

## 6.2 Recomendaciones para la formulación del proyecto productivo

El Artículo 2.14.22.3.2. del Decreto 1330 de 2020 establece que la adjudicación del subsidio que permita la implementación del proyecto productivo se desarrollará de acuerdo con la reglamentación que expida la Agencia de Desarrollo Rural, para el cumplimiento de 6 etapas, como se mencionó en el numeral 6.1 del presente documento.

Teniendo en cuenta lo anterior se revisó el Reglamento para la Aprobación de los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con enfoque territorial y la Adjudicación de los recursos que lo cofinancian, formulado por la Agencia de Desarrollo Rural, documento que determina hoy en día la formulación y aprobación de proyectos en dicha Entidad.

Sobre los contenidos del mencionado documento y bajo el entendido de que la ADR deberá desarrollar un reglamento que permita la implementación del proyecto productivo del SIAT presentamos las siguientes recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta.

1. La iniciativa productiva debe corresponder a las apuestas productivas establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las cadenas productivas determinadas para la cuantificación de la Unidad Agrícola Familiar. Cuando el proyecto contemple un cultivo permanente deberá incorporar una propuesta que permita la sostenibilidad económica de las familias con ingresos en el corto plazo mediante cultivos transitorios. En caso de no haber sido considerado necesario debe estar debidamente justificada su no inclusión.
2. Si los predios adquiridos con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras presentan coberturas vegetales que deban mantenerse y no se encuentren reconocidas bajo figuras de protección,



deberán ser contempladas dentro del proyecto productivo relacionando acciones para la conservación.

3. La comercialización de los productos a cosechar deberá encaminarse a cumplir los requisitos de los compradores que están vinculados al programa de agricultura por contrato "Coseche y Venta a la fija" del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que sean incluidos.
4. Se debe describir la presencia de programas sociales de carácter público o privado que se estén adelantando en la zona a los cuales se puedan vincular los beneficiarios del proyecto.

### **6.3 Orientación de líneas productivas y socialización**

Una vez formulado el proyecto productivo por la ADR, es necesaria la presentación del mismo ante los sujetos de atención, proceso mediante el cual estos hacen parte de la aprobación y aval del proyecto productivo, o dado el caso, se realizarán los ajustes que se requieran antes de la evaluación.

En este proceso de socialización, se debe dejar constancia escrita de la aprobación de los sujetos de atención, tanto del tipo de proyecto por evaluar, como de las líneas productivas para desarrollar (principal y secundarias), para lo cual se debe levantar un acta con sus respectivos soportes del proceso y sus resultados.

### **6.4 Cálculo de la Unidad Agrícola Familiar**

Los predios por adquirir mediante el SIAT serán destinados a la constitución de una Unidad Agrícola Familiar, cuya extensión será fijada de conformidad con la metodología y los lineamientos y criterios definidos a partir de los estudios realizados por la UPRA, y adoptados por el Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras.

En las zonas no focalizadas y que técnicamente no sea aplicable la metodología de cálculo de Unidad Agrícola Familiar adoptada a partir de los estudios técnicos adelantados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, se establecerá para cada caso la Unidad Agrícola Familiar a nivel predial. Cuando existan predios que pretendan hacer parte del RIR y presenten más de una Unidad Agrícola Familiar debe generarse el plano topográfico con las siguientes salidas gráficas:

- a. Plano del área total del predio;
- b. Planos de cada Unidad Agrícola Familiar y
- c. Plano del área remanente en caso de ventas parciales, cuando proceda.



Una vez realizado lo anterior, el predio podrá inscribirse en el RIR, especificando el número de Unidades Agrícolas Familiares que representa.

Para evitar una pérdida negocial del predio con área superior a la UAF, la Agencia Nacional de Tierras y el propietario suscribirán una promesa de compraventa para los beneficiarios del subsidio, a partir de la cual deberá pagársele al promitente vendedor máximo el veinte por ciento (20%) del valor del predio y las partes deben asumir la obligación de realizar los trámites para la división y el desenglobe.



## **7 Lineamientos para el establecimiento de los valores de referencia y los topes máximos regionales para la compra de tierra por la UAF en las zonas focalizadas en el marco del SIAT.**

Estos lineamientos se basan en las siguientes premisas:

- I. Es potestad del MADR establecer un monto máximo Nacional provisional para la compra de la tierra mientras la ANT realiza la actualización correspondiente.
- II. El propósito del establecimiento de valores de referencia es construir una regionalización de los topes máximos para la compra de la tierra a fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la disminución de las probabilidades de ocurrencia de fenómenos especulativos en el mercado de tierras rurales.
- III. Los valores de referencia deben conducir a unos topes máximos regionales para cada una de las zonas focalizadas que en todo caso serán inferiores o iguales al tope máximo nacional para la compra de la tierra.
- IV. El valor máximo para otorgar por concepto de subsidio para compra de la tierra no puede ser superior al tope máximo regional para cada una de las zonas focalizadas.

Teniendo en cuenta los resultados del documento “Estrategias y herramientas de inteligencia comercial aplicadas al mercado de tierras” (UPRA, 2015), “Los criterios de ruralidad y de tamaño predial se ratifican como útiles y eficaces para segmentar el mercado de tierras y facilitar su análisis” es por esto que para la construcción de los valores de referencia y los topes máximos regionales para cada una de las zonas focalizadas es indispensable emplear como primer criterio de segmentación, la clasificación de ruralidad realizada por el DNP en 2014, la cual se indica a continuación:

Tabla 1 Categorías de ruralidad Misión para la Transformación del Campo y cantidad de municipios

Categoría de Ruralidad	Cantidad de municipios
Ciudades y aglomeraciones	117
Intermedios	314
Rural	373
Rural Disperso	318
<b>Total</b>	<b>1.122</b>

Fuente: DNP (2015).

Fonseca (2015), señala la importancia de segmentar los mercados para poder analizarlos. Esta segmentación la define como “la división en grupos de elementos internamente homogéneos entre sí o de comportamientos similares y heterogéneos respecto a los demás grupos”. Este estudio también propuso como criterio de segmentación el tamaño de los predios, y dentro de sus conclusiones se destacan:

*“Para todas las categorías de ruralidad, el valor de la tierra es inversamente proporcional al tamaño de los predios: los avalúos de los predios más pequeños son más altos por hectárea respecto a los de mayor tamaño. Por lo que los criterios de ruralidad y de tamaño predial se ratifican como útiles y eficaces para segmentar el mercado de tierras y facilitar su análisis”.*

El segundo criterio de segmentación es el establecimiento de rangos de tamaño predial dentro de cada una de las categorías de ruralidad.

A continuación se presenta una propuesta de segmentación elaborada por el IGAC.

Tabla 2 Tamaño predial IGAC

Clasificación IGAC	Predios	Área ha	Conteo de propietarios o poseedores	Porcentaje de predios	Porcentaje Área
Menor a 3 ha	1.703.044	1.573.557	2.427.975	58,40%	3,14%
Entre 3 y 10 ha	605.860	3.306.560	922.804	20,78%	6,60%
Entre 10 y 20 ha	232.320	3.252.355	353.018	7,97%	6,49%
Entre 20 y 200 ha	344.976	18.646.250	536.774	11,83%	37,23%
Mayor a 200 ha	30.040	23.302.254	58.953	1,03%	46,53%
<b>Total</b>	<b>2.916.240</b>	<b>50.080.976</b>	<b>4.299.524</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>



Fuente: IGAC y Catastros de Antioquia, Bogotá y Medellín (2014). Cálculos UPRA (2015).

A continuación se presenta la propuesta de rangos de tamaño predial realizada por la UPRA:

Tabla 3 Tamaño predial UPRA (Número de predios, área total, número de propietarios y porcentajes de predios y área según rangos de tamaño – a partir de todos los registros de las bases catastrales)

Clasificación	Predios	Área (ha)	Número de propietarios o poseedores por predio	Porcentaje de predios	Porcentaje de Área
Menor a 1 m	303.025	0,0113	326.546	7,6	0
Menor 0,5 ha	1.213.620	182.237	1.598.475	30,5	0,2
Entre 0,5 y 1 ha	402.980	283.911	583.485	10,1	0,3
Entre 1 y 2,5 ha	631.490	996.039	928.223	15,9	1
Entre 2,5 y 3 ha	107.106	288.355	161.339	2,7	0,3
Entre 3 y 5 ha	312.443	1.188.032	469.099	7,8	1,2
Entre 5 y 10 ha	335.889	2.353.670	510.664	8,4	2,3
Entre 10 y 20 ha	252.621	3.538.614	378.734	6,3	3,5
Entre 20 y 50 ha	234.480	7.374.546	349.629	5,9	7,3
Entre 50 y 100 ha	102.793	7.076.708	157.261	2,6	7
Entre 100 y 200 ha	48.946	6.622.555	80.182	1,2	6,6
Entre 200 y 500 ha	23.518	7.026.867	42.311	0,59	7
Entre 500 y 1000 ha	7.685	5.509.337	15.311	0,19	5,5
Entre 1.000 y 2.000 ha	3.801	5.088.842	6.261	0,10	5
Entre 2.000 y 5.000 ha	1.409	4.206.940	2.119	0,04	4,2
Entre 5.000 y 10.000 ha	431	2.967.483	519	0,01	2,9
Mayor 10.000 ha	497	46.381.145	615	0,012	45,9
<b>Total</b>	<b>3.982.734</b>	<b>101.085.280</b>	<b>5.610.773</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: IGAC y Catastros de Antioquia, Bogotá y Medellín (2016). Cálculos UPRA (2019).

Como se puede observar la propuesta de la UPRA es muy detallada ya que la misma se construyó para realizar los análisis de distribución de la propiedad, pero dado que el alcance es el de establecer unos valores de referencia, la clasificación del IGAC se considera un punto de partida suficiente con algunas variaciones como se relaciona a continuación:

Tabla 4 Número total de predios rurales con destino agropecuario por rango de tamaño predial



Rangos de Área	Número total de predios rurales con destino agropecuario dentro de cada rango de tamaño
Menor que 3 ha	1.195.585
De 3 a 5 ha	669.287
De 5 hasta 20 ha	1.387.552
De 20 hasta 50 ha	408.116
Mayor que 50 ha	330.523
<b>Total predios con destino agropecuario vigencia 2016</b>	<b>3.991.063</b>

Fuente: IGAC y Catastros de Antioquia, Bogotá y Medellín (2016). Cálculos UPRA (2017).

De acuerdo con varias simulaciones realizadas, estos rangos de tamaño son los que brindan un equilibrio entre las segmentaciones agregadas y desagregadas para cada una de las categorías de ruralidad, pero no se descarta que en el momento de abordar una zona priorizada sea necesario crear o disminuir rangos de acuerdo con la heterogeneidad de los predios objeto de estudio, la disponibilidad de información y la dinámica propia de los determinantes del mercado de tierras en esa región.

Debido a que los topes máximos regionales para la compra de tierra se deben establecer en función de la UAF, se hace necesario que la ANT envíe oportunamente a la UPRA la espacialización de los tamaños de UAF en hectáreas para la zona focalizada para poder establecer los valores de referencia los cuales consisten en los topes máximo en salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Una vez establecida la propuesta de valores de referencia, los mismos serán enviados por parte de la ANT al MADR quienes serán los encargados de fijarlos y divulgarlos por medio de los medios que considere idóneos.

Los valores de referencia nunca podrán superar el monto máximo para la compra de la tierra por unidad familiar establecido y tendrán una vigencia de un año y se actualizarán anualmente con base en las dinámicas del mercado de tierras de la región en caso de ser necesario.

Para poder realizar este ejercicio, el observatorio de tierras rurales del MADR a cargo de la ANT entregará a la UPRA anualmente como mínimo una matriz detallada que contenga la información de los avalúos realizados en el marco del SIAT y de los elaborados por cualquier otro proceso por parte de la agencia. Esta matriz debe permitir identificar jurídica y catastralmente el predio o la parte de este objeto de avalúo, su especialización y los precios unitarios de terreno por hectárea.

Para determinar específicamente el valor comercial de los predios deberán realizarse avalúos comerciales a través de un tercero de reconocida idoneidad garantizando el cumplimiento de la



Ley 1673 de 2013, "por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones" y sus Decretos reglamentarios 556 de 2014, 2046 de 2014, 458 de 2015 y aquellas normas que las desarrollen, complementen, modifiquen o sustituyan.

Los avalúos deberán cumplir con los parámetros y criterios técnicos legales vigentes aplicables a la materia, Resolución 620 de 2008, expedida por el IGAC y aquellas normas que las desarrollen, complementen, modifiquen o sustituyan.

La ANT deberá incluir desde los estudios previos para la contratación de los avalúos comerciales la entrega en un sistema de base de datos u hoja electrónica la información detallada de cada uno de los avalúos, así como de las ofertas empleadas para sustentar los valores de los mismos (en caso de emplear el método de comparación o mercado). Esta información será entregada al observatorio de tierras rurales del MADR a cargo de la ANT y a la UPRA para el cumplimiento de sus fines misionales.

La ANT deberá disponer de los profesionales idóneos para efectuar el debido control de calidad a los avalúos comerciales en los componentes físico, jurídico y económico y respecto del cumplimiento y adecuada aplicación de los criterios, métodos, operaciones y los procedimientos establecidos en la normatividad vigente.





## 8 Determinación del monto del SIAT para proyecto productivo

El monto del SIAT para la partida del proyecto productivo será hasta treinta (30) smmlv por familia beneficiaria, destinados a pagar los requerimientos financieros para la ejecución del proyecto productivo.

La ADR evaluará los salarios mínimos mensuales legales vigentes (smmlv) que serán otorgados a los beneficiarios del SIAT de acuerdo a las siguientes condiciones de los sistemas productivos e infraestructuras presentes en los predios adquiridos.

Para los sistemas productivos establecidos semipermanentes o permanentes se evaluarán la edad del cultivo y el estado fitosanitario.

- i. Si los sistemas productivos establecidos semipermanentes o permanentes están en edad de producción y en óptimas condiciones fitosanitarias, requerirán de mantenimiento a dicho sistema.
- ii. Si el sistema productivo establecido semipermanente o permanente está en edad de producción y padece alguna enfermedad requerirá recuperación o renovación de acuerdo al criterio del profesional formulador.
- iii. Si el sistema productivo establecido semipermanente o permanente está envejecido o enfermo requerirá establecerse nuevamente el cultivo o realizar reconversión productiva agropecuaria. Para el establecimiento del sistema se deberá dar prioridad a las apuestas productivas establecidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a las cadenas productivas determinadas para la cuantificación de la Unidad Agrícola Familiar; si las condiciones edafoclimáticas del predio son pertinentes para cultivarlos.
- iv. Si el predio adquirido no cuenta con sistemas productivos, se deberá establecer dándole prioridad a las apuestas productivas y las líneas productivas determinadas para la cuantificación de la UAF.

Para la adecuación de tierras se evaluará el estado de la infraestructura física para los sistemas de riego, drenaje o protección contra inundaciones.



- i. Si el predio adquirido cuenta con un sistema de adecuación de tierras y está en buen estado se deberá realizar una complementación o una modernización, de ser necesario con cargo a la ADR.
- ii. Si el predio adquirido cuenta con un sistema de adecuación de tierras y está en mal estado se deberá realizar rehabilitación del sistema con cargo a la ADR.
- iii. Si el predio adquirido no cuenta con adecuación de tierras y el proyecto productivo lo requiere se debe contemplar la construcción con cargo a la ADR.

Para la infraestructura productiva se evaluará principalmente el estado y la funcionalidad de las construcciones destinadas al almacenamiento, la transformación, conservación de los productos para generar valor agregado en la comercialización de productos agropecuarios de la siguiente manera:

- i. Si el predio adquirido cuenta con infraestructura productiva para el almacenamiento, la transformación o comercialización de productos agropecuarios en buen estado y acorde a las necesidades del proyecto productivo se realizará mantenimiento a dicha construcción con cargo a la ADR.
- ii. Si el predio adquirido cuenta con infraestructura productiva para el almacenamiento, la transformación o comercialización de productos agropecuarios en buen estado, pero no es funcional para el proyecto productivo se realizará adecuaciones a la construcción para que sea funcional a las necesidades del proyecto con cargo a la ADR.
- iii. Si el predio adquirido cuenta con infraestructura productiva para el almacenamiento, la transformación o comercialización de productos agropecuarios en mal estado y no es funcional para el proyecto productivo se realizará reforma a la construcción con cargo a la ADR.
- iv. Si el predio adquirido no cuenta con la infraestructura productiva requerida para la ejecución efectiva del proyecto productivo se deberá construir con cargo a la ADR.

Los proyectos productivos formulados deben propender a la transformación y conservación de los productos para generar un valor agregado, y así hacerlos más competitivos y obtener una mejor rentabilidad.

El monto de los 30 smmlv fue definido de acuerdo con un estudio que realizó el Incoder Liquidado en el año 2015, quien fue la autoridad competente en la ejecución del otorgamiento del Subsidio Integral, para establecer el tope máximo de la partida del subsidio destinada a la implementación del proyecto productivo. Las conclusiones fueron las siguientes:



- i. Los emprendimientos productivos independientemente de la escala (pequeños, medianos o grandes) requieren de un proceso de formulación enfocado a la demanda del mercado, vocación del suelo donde se ejecuta y capacidad de trabajo, que permita la estabilidad socioeconómica a las familias beneficiarias del subsidio.
- ii. La formulación financiera de un proyecto productivo visualiza las características de viabilidad de flujo de caja e indicadores por los cuales se determina que sí provee las condiciones necesarias para el cumplimiento de las metas establecidas.
- iii. Para proyectos productivos de líneas agrícolas de tardío rendimiento, la estabilización financiera del proyecto productivo se debe dar durante los primeros cuatro (4) años; para esto la formulación debe contemplar una línea transitoria y semipermanente complementaria, la cual garantiza la generación de ingresos en el corto plazo.
- iv. Para el caso de ganadería de doble propósito, se requiere de un período de cuatro (4) años para estabilizar e incrementar el tamaño del hato.
- v. La generación de excedentes capitalizables 2 smmlv por familia (Acuerdo 192 de 2009) por factores de implementación y estabilización de las líneas productivas, se debe dar a partir del quinto (5°) a sexto (6°) año.
- vi. La mano de obra de los beneficiarios como contrapartida es necesaria para iniciar el proyecto productivo durante el primer (1°) año.
- vii. La Tasa Interna de Retorno será mayor al seis por ciento (6%) en la formulación de los proyectos productivos.
- viii. El valor presente neto positivo significa que el proyecto tendrá un incremento equivalente al monto del valor presente neto, por lo tanto, en la formulación este valor deberá ser positivo.
- ix. Un período de gracia de cuatro (4) años en donde no existirá generación de excedentes capitalizables, toda vez que por procesos de implementación y estabilización del proyecto productivo no es viable generar excedentes durante los primeros cuatro (4) años al cubrirse únicamente los costos de producción.
- x. Los recursos del subsidio para el proyecto productivo cubrirán los gastos de insumos, inversiones, asistencia técnica, mano de obra, costos ambientales, disponibilidad y acceso al recurso hídrico, además de los costos de transporte que correspondan.
- xi. Se debe proveer con un recurso de uno (1) a dos (2) smmlv por familia, conforme a la discrecionalidad del formulador del proyecto para la prestación de asistencia técnica,



toda vez que garantiza el proceso de implementación del proyecto productivo, siendo su período de ejecución de dos (2) años.

- xii. La asistencia técnica debe ser prestada por profesionales titulados que tengan experiencia en la implementación de las líneas productivas contempladas en el proyecto.
- xiii. Uno de los pilares de la asistencia técnica es capacitar a los beneficiarios en las Buenas Prácticas (agrícolas o ganaderas), para el mejor desempeño del proyecto productivo.
- xiv. Para el proceso de implementación se debe proveer de un (1) smmlv por familia, para el pago de la mano de obra únicamente en el primer (1°) año, con el cual se provea de una remuneración temporal mientras se generan los primeros ingresos por cosecha de las líneas transitorias.
- xv. En el plan de inversión se deberá tener especial atención a los recursos destinados para el suministro de agua, según discrecionalidad del formulador del proyecto productivo.
- xvi. Las condiciones básicas para la implementación de un proyecto agropecuario en el marco del Subsidio Integral son el acceso a la tierra, el agua, la asistencia técnica, los insumos y la planificación enfocada en metas de producción.
- xvii. Para el proceso de implementación de las líneas productivas es necesario, entre otros, garantizar un acceso al agua mediante estrategias de cosecha de agua y buen uso de la misma.
- xviii. Para enmarcar los emprendimientos productivos en un proyecto alineado con las políticas regionales y nacionales, se deben priorizar las líneas productivas de la oferta exportadora y los programas de fomento que se tengan en la política pública, coordinadamente con las cadenas de cada sector.
- xix. Es necesario internalizar la totalidad de los gastos y costos de las líneas productivas, como también de los costos ambientales los cuales contemplan tres categorías generales como zonas de protección ambiental con base en las experiencias del programa en vigencias anteriores (ronda de ríos, bosques y zonas erosionadas).
- xx. Durante el proceso de formulación, al contemplar la cantidad de trabajo, este debe permitir a los beneficiarios ingresos por pago de mano de obra superiores a la línea base de pobreza.



- xxi. El proyecto productivo debe contemplar en el proceso de formulación de las propuestas, entre otras: (i) valoración de los costos y gastos de las líneas productivas, asistencia técnica, almacenamiento o captación de agua según línea productiva, costos ambientales según las zonas de protección ambiental del predio (rondas de río, bosques y zonas erosionadas); (ii) recomendaciones para el proceso de implementación y desarrollo del proyecto productivo; (iii) metas por cumplir año a año; (iv) resumen ejecutivo de la propuesta por implementar, indicando características sobre el proceso de comercialización, indicadores de seguimiento, beneficios obtenidos por el desarrollo de la propuesta y posibles riesgos con medidas de mitigación de los mismos; (v) análisis de la información financiera obtenida por la plataforma ofimática en la cual se formule el proyecto, en el que se evidencie el cumplimiento de los indicadores y estabilidad del proyecto productivo; (vi) el área útil del predio debe permitir la generación de excedentes capitalizables, remuneración del trabajo y aporte a la estabilización socioeconómica de las familias, aportando en la sostenibilidad ambiental del predio, al proteger y conservar las áreas de protección ambiental.
- xxii. Contemplar en la propuesta de proyecto productivo estrategias de acceso o cosecha de agua para el desarrollo de las líneas productivas durante los períodos estimados de sequía.
- xxiii. Establecer los costos ambientales en el marco de las tres (3) zonas de protección ambiental como lo son ronda de ríos, bosques protectores y zonas erosionadas, con un recurso de hasta uno punto cinco (1.5) smmlv por hectárea de protección por núcleo familiar, conforme la discrecionalidad del formulador del proyecto.
- xxiv. Esclarecer los riesgos a los cuales se presenta el proyecto productivo como parte de un informe ejecutivo que determine la presentación general de este.
- xxv. La valoración de la mano de obra mediante jornales por actividad en el desarrollo del proyecto productivo, no podrá ser menor al valor de un (1) día del smmlv.
- xxvi. Elaborar un informe ejecutivo que concatene la totalidad del proyecto, donde se verifiquen los indicadores, metas por llevar a cabo y seguimiento durante el desarrollo.
- xxvii. Elaborar un modelo mediante una herramienta ofimática en el que se determinen los indicadores y viabilidad financiera del proyecto productivo, que cumpla con los parámetros establecidos en el Subsidio.

Según el estudio realizado, las anteriores conclusiones permitirán que desde la formulación del proyecto se garantice una implementación acorde con la realidad y la sostenibilidad en el tiempo



de los proyectos productivos, generándose la necesidad de aumentar de veinticinco (25) hasta treinta (30) smmlv por familia, la partida del subsidio destinada a la implementación del proyecto productivo.

Si el valor del proyecto productivo supera el monto máximo del subsidio para el proyecto productivo, se deberá presentar una contrapartida, la cual hace referencia al porcentaje del valor del proyecto productivo que el aspirante está dispuesto a asumir con sus propios recursos o de terceros, y deberá ser aportada en efectivo o en especie. De consistir la contrapartida en mano de obra no deberá certificarse. Para la ejecución del proyecto es opcional la presentación de contrapartida y corresponde a una decisión exclusiva del beneficiario.



## 9 Gastos notariales y de registro

Los gastos notariales y de registro , serán asumidos con el presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Para las familias clasificadas en el RESO como sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, el rubro destinado a pagar los gastos notariales de escrituración y el registro de la compraventa del predio en la respectiva Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será hasta dos (2) smmlv por unidad familiar beneficiada.

Para las familias clasificadas en el RESO como sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito, estas tendrán a su cargo el ciento por ciento (100%) de los gastos notariales y de registro.

En los casos que existan excedentes de este monto podrán sumarse en su totalidad a los gastos de subdivisión cuando se adquiera un predio con más de una Unidad Agrícola Familiar, según lo establecido en el Numeral 2 del artículo 2.14.22.1.5. del Decreto 1330 de 2020.





## 10 Gastos de subdivisión de los predios en los casos que proceda

Los gastos destinados a pagar la subdivisión cuando proceda, serán asumidos con el presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para los sujetos del artículo 4 del Decreto 902 de 2017 (sujetos acceso a tierra a título gratuito) en tanto los sujetos del artículo 5 (sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito) deberán costear la contraprestación correspondiente, según liquidación.

Según el numeral 1. del Artículo 2.2.6.1.1.6. del Decreto 1077 de 2015, la "Subdivisión Rural: Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes".

Asimismo, indica que "Mientras no se adopte el respectivo plan parcial, los predios urbanizables no urbanizados en suelo de expansión urbana no podrán subdividirse por debajo de la extensión mínima de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), salvo los casos previstos en el artículo 45 de la Ley 160 de 1994. En ningún caso se puede autorizar la subdivisión de predios rurales en contra de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994 o las normas que la reglamenten, adicionen, modifiquen o sustituyan.

No obstante lo anterior, el mismo Decreto plantea excepciones a la subdivisión de predios rurales por debajo de la extensión mínima de la UAF previstas en la Ley 160 de 1994, las cuales serán autorizadas por las autoridades competentes en la licencia respectiva de subdivisión la cual deja en claro que los predios resultantes de la división deben destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen, así como mantener la naturaleza de bien inmueble rural .

En consonancia con el decreto 1077 de 2015, el artículo 4° del Decreto 2218 de 2015, define la subdivisión rural como: "*Es la autorización previa para dividir materialmente uno o varios predios ubicados en suelo rural o de expansión urbana de conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial y la normatividad agraria y ambiental aplicables a estas clases de suelo, garantizando la accesibilidad a cada uno de los predios resultantes*".

Los gastos de subdivisión del bien, en los casos que proceda, serán hasta de dos (2) smmlv por unidad familiar, destinados a pagar la licencia de subdivisión del predio en la UAF y los gastos notariales de escrituración y de registro del desenglobe del predio, en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.



En ningún caso, la partida destinada para los gastos notariales, registro y subdivisión podrá dirigirse para la compra del predio.

En ningún caso, la partida destinada para los gastos notariales, registro y subdivisión podrá dirigirse para la compra del predio.



## 11 Criterios para definir la focalización para la atención del SIAT

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por medio de la resolución 130 de 2017, adoptó la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones.

Dentro de esta resolución se fijan los criterios para la focalización y se crea el comité técnico para la focalización territorial, por medio del cual se sugieren las nuevas variables de política pública a tener en cuenta a necesidad de articulación con políticas o programas del Gobierno Nacional y definir la focalización la cual deberá ser atendida gradual y progresivamente, con base en los principios de eficacia, economía y celeridad, teniendo en cuenta la capacidad institucional y el presupuesto asignado para la ejecución de los programas dirigidos al ordenamiento social de la propiedad rural.

Considerando que para la asignación del SIAT, se debe tener constituido, el Registro de Inmuebles Rural (RIR) y el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), en primera instancia la focalización de las zonas para otorgar el SIAT, deberán ser aquellas en las cuales se haya realizado el barrido predial y se estén ejecutando los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad.

Sin embargo, de ser necesario la asignación del subsidio en una zona diferente, esta focalización deberá ser realizada por el comité técnico para la focalización territorial, quien deberá definir los criterios entre los cuales debería tener en cuenta los siguientes:

- Zonificaciones por aptitud.
- Formalidad de la tenencia de la tierra.
- Áreas sin restricciones para el otorgamiento del SIAT
- Potenciales beneficiarios
- Valores de la tierra



## 12 Lineamientos para la contraprestación sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (SIAT)

En el artículo 7° del Decreto Ley 902 de 2017 se establece que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) realizará los lineamientos y criterios técnicos para establecer el porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que trata el artículo 5°. “Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito” quienes en dicha norma los define como personas naturales o jurídicas que no tienen tierra, o teniéndola en cantidad insuficiente, además, entre otros, poseen un patrimonio neto que supera los 250 salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no excede de 700 salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Asimismo, se requiere que estos sujetos no hayan accedido previamente a programas de tierras salvo que hayan obtenido extensiones inferiores a una UAF; que no sean propietarios de predios rurales o urbanos salvo aquellos destinados a vivienda; y que no hayan sido declarados ocupantes indebidos de tierras baldías o fiscales patrimoniales ni están incurso en un procedimiento de esa naturaleza; no ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.

Para efectos del cumplimiento del artículo 7° del Decreto Ley 902 de 2017, se tomó el patrimonio del sujeto como el determinante de la contraprestación que deberán pagar los sujetos de dicho artículo, donde se sacaron nueve (9) categorías, dentro de los doscientos cincuenta y uno (251) y los setecientos (700) salarios mínimos legales vigentes, cada uno con una diferencia de 50 smmlv, entre cada intervalo, tal como se muestra en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.:**

Tabla 5 Categorías por patrimonio de los sujetos del RESO a título parcialmente gratuito



Sujetos	Patrimonio en SMMLV	Categoría	Desde	Hasta
Parcialmente Gratuito	≥ 251 - ≤700	1	251	300
		2	301	350
		3	351	400
		4	401	450
		5	451	500
		6	501	550
		7	551	600
		8	601	650
		9	651	700

Fuente: Elaboración propia.

Se tomó como contraprestación mínima el 20% y como máxima el 80% de acuerdo al patrimonio del sujeto y según la clasificación del RESO, entre cada categoría hay una diferencia de 7,5%, quedando de la siguiente manera:

Tabla 6 Contraprestaciones por parte de los sujetos del RESO a título parcialmente gratuito

Categoría	Contraprestación sujetos
1	20%
2	27,50%
3	35%
4	42,50%
5	50%
6	57,50%
7	65%
8	72,50%
9	80%

Fuente: Elaboración propia.

El monto que se le adjudicará a dichos sujetos para la compra de predio, será el porcentaje que aplique de acuerdo con la categoría que le corresponda sobre el monto de compra de predio del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT); si el valor del predio en avalúo comercial es menor al valor del subsidio para compra de predio, se le otorgará el valor correspondiente a su categoría, sobre el valor del avalúo comercial.

Para el proyecto productivo se adjudicará sobre la misma categoría a la que corresponda el sujeto, sobre el monto único del subsidio para proyecto productivo que es correspondiente a 30 smmlv, de la siguiente manera:



Tabla 7 Porcentaje de adjudicación

Categoría	Monto a adjudicar
1	80%
2	72,50%
3	65%
4	57,50%
5	50%
6	42,50%
7	35%
8	27,50%
9	20%

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, el artículo 7° del Decreto Ley 902 de 2017, determina que se debe tener en cuenta la vulnerabilidad de los sujetos, entre otras condiciones. Es por tanto que se aplicará un descuento equivalente al diez por ciento (10%) sobre la contraprestación, cuando alguno de los integrantes del núcleo familiar cumpla con alguna de las siguientes condiciones:

- Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.
- Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria.
- Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.
- Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia.

En la siguiente tabla se presenta el porcentaje de descuento por realizar, según la condición:

Tabla 8 Criterios con los cuales se realizará el porcentaje de descuento.

Criterios	Condición	% Descuento
Vulnerabilidad	Si es víctima del conflicto armado	2,50
Reubicación	Reubicación y asentamiento	1,50
Condiciones socioeconómicas y necesidades básicas	1 cuartil, grupo A	2,00
	2 cuartil, grupo B	1,50



insatisfechas (Sisbén)	3 cuartil, grupo C	1,00
	4 cuartil, grupo D	0,00
Cabeza de hogar	Más de cuatro personas a cargo	1,50

Fuente: Elaboración propia.



## 13 Bibliografía

- Acuerdo 192 de 25 de noviembre de 2009, Consejo Directivo del Incoder, *“Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar”*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. República de Colombia.
- Acuerdo 005 de 2016, Consejo Directivo Agencia Nacional de Tierras, *“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, sobre el Subsidio Integral de Reforma Agraria (SIRA)”*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. República de Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *“El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural”*, Washington, D. C., Serie de Informes del Departamento de Desarrollo Sostenible, 2002.
- Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Departamento Nacional de Planeación. República de Colombia.
- Balcázar Vanegas, Álvaro, *“Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural”*, ensayo publicado en *“Colombia Tierra y Paz, Experiencias y caminos para la reforma agraria, alternativas para el siglo XXI, 1961-2001”*, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), 2002, pp. 72-78.
- Código Civil colombiano.
- Constitución Política de la República de Colombia, 1991.
- Decreto Ley 19 de 2012, *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*.
- Decreto 1985 de 2013, *“Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias”*.
- Decreto 1071 de 2015, *“Estructura del sector agropecuario, pesquero y de desarrollo rural”*.



- Decreto 2372 de 2010, *"Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones"*. Ministerio de Medio Ambiente. República de Colombia.
- Decreto 4145 de 2011, *"Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones"*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. República de Colombia.
- Decreto 1077 de 2015, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio"*.
- Decreto 2363 de 2015, *"Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura"*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. República de Colombia.
- Decreto 2364 de 2015, *"Por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica"*.
- Decreto 2365 de 2015, *"Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones"*.
- 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 Tierra"*.
- Decreto 1330 de 2020 *"Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras"*
- Departamento Nacional de Planeación (DNP), documento titulado "El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la Transformación del Campo. Tomo 1. Bogotá. 2015.
- Fonseca, Luz Amparo, "Estrategias y herramientas de inteligencia comercial aplicadas al mercado de tierras". UPRA. 2015.
- Instrucción Conjunta número 16 del 6 de noviembre de 2012, expedida por la SNR e Incoder.



- Jaramillo Villa Úrsula, Cortés Duque Jimena y Flórez Ayala Carlos. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt. Colombia Anfibia. Un país de humedales. Volumen 1. p. 14. 2015.
- Ley 99 de 1993, *“Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones”*. República de Colombia.
- Ley 388 de 1997, *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”*. Ministerio del Medio Ambiente. República de Colombia”.
- Ley 160 de 1994, *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”*.
- Ley 1437 de 2011, *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*. República de Colombia.
- Ley 1448 de 2011 – Ley de Víctimas y Restitución de Tierras y sus decretos reglamentarios. República de Colombia.
- Ley 1673 de 2013, *“Por la cual se reglamenta la actividad del evaluador y se dictan otras disposiciones”*.
- Ley 1753 de 2015, *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un Nuevo País”*.
- Ley 4145 de 2011, *“Por la cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y se dictan otras disposiciones”*.
- Protocolo D13 *“Procedimiento para la Adjudicación del Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria”*. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Protocolo D15 *“Guía de Formulación de Proyectos Productivos”*. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Resolución 740 de 2017, *“Por la cual se expide el Reglamento operativo de los planes de ordenamiento social de la propiedad, el proceso único de ordenamiento social de la propiedad y se dictan otras disposiciones”*.



- Resolución 128 de 2017, *"Por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuarios y los lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria"*.
- Resolución 129 de 2017, *"Por la cual se adoptan los lineamientos para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones"*.
- Resolución 130 de 2017, *"Por medio de la cual se adopta la metodología de la focalización territorial para la planificación y gestión territorial por barrido predial masivo de la Agencia Nacional de Tierras y se dictan otras disposiciones"*.
- Sarmiento Pinzón Carlos & León Moya Olga Adriana. Transición bosque-páramo. Bases conceptuales y métodos para su identificación en los Andes colombianos. Bogotá. Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, págs. 18-19. 2015.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda>. Consultado agosto 28 de 2017.



**MEMORANDO 20214200064773**

Bogotá D.C., 17-08-2021

**PARA: MIGUEL ANGEL AGUIAR DELGADILLO**

Jefe Oficina Asesora Jurídica.

**DE: WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA**

Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

**ASUNTO:** Remisión documento técnico ajustado de acuerdo con los comentarios al Proyecto de resolución "Por la cual se adoptan los lineamientos y criterios para el otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierra - SIAT"

Estimado Dr. Miguel Ángel, reciba un cordial saludo,

En atención a las competencias establecidas en el artículo 13 del Decreto 1985 de 2013<sup>1</sup>, y en atención a las propuestas presentadas por la Dra. Margarita Rosa Hernández Valderrama Consejero Ejecutivo Presidencial mediante oficio OFI21-00088699 / IDM 13030001 de 18 de junio de 2021, adjunto al presente remitimos el documento técnico denominado LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRA (SIAT), debidamente ajustado de conformidad con lo informado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA

De acuerdo con el oficio 2021-1-001175 de 1 de julio de 2021 la UPRA propone;

*"Ahora bien, con el ánimo de no generar dudas sobre los requisitos de los sujetos de acceso de los que habla el artículo 5, ni de las vulnerabilidades del artículo 14 del Decreto 902, ni tampoco sobre la conexidad entre el Acuerdo de Paz, el Decreto en mención y los lineamientos del SIAT, procederemos a realizar un ajuste a las condiciones dispuestas en el documento de la siguiente manera:*

<sup>1</sup> Numeral 3. Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales, de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de las pr Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA).



- a. Ser víctima del conflicto armado, en calidad de población resistente en el territorio como víctimas de desplazamiento forzado que no hayan sido beneficiarias de las políticas de atención y reparación integral a víctimas o del proceso de restitución.
- b. Personas que hacen parte de programas de reubicación y reasentamiento con el fin de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos de uso ilícito y fortalecer la producción alimentaria.
- c. Condiciones socioeconómicas y las necesidades básicas insatisfechas del solicitante y su núcleo familiar.
- d. Número de personas que dependen económicamente de los ingresos del núcleo familiar, la presencia de sujetos de especial protección y la condición de cabeza de familia.

En sentido la única modificación que se realizó fue la descrita en el punto anterior, por lo que el proyecto de resolución ni la justificación técnica fueron modificados por lo que las versiones enviadas y firmadas no requieren modificación alguna.

De igual forma es importante destacar que esta dirección técnica mediante correo electrónico de fecha 26 de julio 2021, enviado a las direcciones electrónicas suministradas por la Consejería Ejecutiva Presidencial, envió la respuesta de fondo a las observaciones presentadas el 18 de junio de 2021.

Solicitamos en consecuencia continuar el trámite correspondiente para su expedición.

Anexos.

- DOCUMENTO TECNICO LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA EL OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRA (SIAT) versión 5.0.
- Respuesta comentarios correo electrónico
- Matriz de comentarios.

Cordialmente,

**WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA**  
Director de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Proyecto: Cvelandia.