

# LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA EL PROGRAMA DE ACCESO A TIERRA RURAL: OTORGAMIENTO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRA - SIAT.

Autores: Dirección de Ordenamiento de la  
Propiedad y Mercado de Tierras

**Versión 1**

**Fecha: agosto de 2017**

## GLOSARIO Y LISTA DE ABREVIATURAS

---

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

**ANT:** Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto No. 2363 de 2015.

**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)

**CAR:** Corporaciones Autónomas Regionales, *"Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrados por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente."* (Ley 99 de 1993, artículo 23)

**CAS:** Corporaciones para el Desarrollo Sostenible, *"las cuales se organizarán como Corporaciones Autónomas Regionales, con las características especiales que la presente ley para su caso establece;"* (Ley 99 de 1993, Parágrafo 1° del artículo 33 ibídem)

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación, cuya última modificación a su estructura fue mediante el Decreto No. 1118 de 2014.

**Enfoque diferencial:** *"Es la forma diferenciada en que las poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, pertenencia étnica, orientación sexual o situación de discapacidad, pudiera ser afectada"*. (Resolución 128 de 2017)

**Enfoque rural 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."* (Resolución 128 de 2017)



**EOT:** Esquemas de Ordenamiento Territorial, “elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población inferior a los 30.000 habitantes.” (Ley 388 de 1997, artículo 9º, Literal c)

**Humedales:** “Son ecosistemas que, debido a condiciones geomorfológicas e hidrológicas permiten la acumulación de agua temporal o permanentemente y dan lugar a un tipo característico de suelo y/o a organismos adaptados a estas condiciones”. (Jaramillo et al, 2016, p. 14)

**IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

**MADR:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual es el órgano del Estado que tiene la función de formular las políticas para el Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, conforme al Decreto No. 1985 de 2013.

**Núcleo Familiar:** el conformado por los cónyuges, las uniones maritales, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional. (Minvivienda, 2017, <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda>).

**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 No. 128 de 2017)

**Paramo:** “Son un ecosistema natural y transformado de alta montaña, exclusivo del neotrópico, que comprende extensas zonas que coronan las cordilleras y se ubican entre el bosque andino y el límite inferior de la nieve. Se consideran estratégicos porque entre los servicios que estos ecosistemas prestan a la población se destaca la continua provisión de agua en cantidad y calidad, ya que los páramos comprenden los nacimientos de muchas e importantes fuentes de este líquido para consumo humano. Se estima que en los páramos de Colombia hay más de 4700 especies de plantas que representan cerca del 17% de la diversidad florística del país, ubicada en apenas el 2,5% del territorio nacional continental” (Sarmiento y León, 2015, P. 18)

*“Los ecosistemas de páramo en general comprenden tres franjas fundamentales:*

*Subpáramo o páramo bajo: Franja inferior del páramo que sigue a la ocupada por la vegetación arbórea del bosque andino de la región. Se caracteriza por el predominio de chuscales, vegetación arbustiva y de bosques bajos altoandinos.*

*Páramo propiamente dicho: Franja intermedia del páramo caracterizada principalmente por vegetación dominante de pajonales y diferentes especies de frailejones ubicado usualmente entre 2.900 y 4.000 msnm.*

*Superpáramo o páramo alto: Franja superior del páramo caracterizada por poca cobertura vegetal y diferentes grados de superficie de suelo desnudo ubicado usualmente entre los 4.000 y 5.200 msnm.*

*Los límites altitudinales en que se ubican las diferentes franjas de estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales establecidos correspondientemente según estudios preliminares”. (Proyecto de Ley 106 de 2015)*

**PBOT:** Plan Básico de Ordenamiento Territorial, “elaborados y adoptados por las autoridades de los municipios con población entre 30.000 y 100.000 habitantes;” (Ley 388 de 1997, artículo 9°).

**PND 2014 – 2018:** Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un Nuevo País”, contenido en la Ley 1753 de 2015.

**Posesión:** “La 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).*

**POT:** Plan de Ordenamiento Territorial, “es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.” (Ley 388 de 1997, artículo 9°).

**Proponente:** Corresponde al adjudicatario del SIAT, que adquiere la representación de un grupo de adjudicatarios mediante poder especial, con el objeto de adelantar ante la ANT todos los trámites contemplados en el procedimiento de materialización del SIAT.

**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 socio-económicas.

**RUPTA:** Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia; es el sistema de información utilizado en el procedimiento de ingreso de los predios declarados en abandono.

**RUV:** Registro Único de Víctimas, creado mediante la Ley 1448 de 2011.

**SIAT:** Subsidio Integral de Acceso a Tierra; 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 para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017.

**SIRA:** Subsidio Integral de Reforma Agraria, establecido en el artículo 20 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, con el Acuerdo No. 5 de 2016.

**SIDRA:** Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria, programa regulado por el Acuerdo No. 310 de 2013; expedido por el Consejo Directivo del INCODER liquidado, cuyo fundamento se establece en el marco del artículo No. 63 de la Ley 1450 de 2011 como excepcionalidad en su adjudicación.

**SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas, *“es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.”* (Decreto No. 2372 de 2010, artículo 3°).

**SISBEN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, regulado por la Ley 1176 de 2007, y de los decretos 4816 de 2008 y 1192 de 2010 respectivamente.

**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, *“constituido por el conjunto de entidades públicas del nivel gubernamental y estatal en los órdenes nacional y territoriales y las demás organizaciones públicas o privadas, encargadas de formular o ejecutar los planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención y reparación integral de las víctimas de que trata la presente ley”* (artículo 159 de la Ley 1448 de 2011).

**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.

**RESO:** Registro de Sujetos de Ordenamiento, Decreto No. 902 de 2017.

**RIR:** Registro de Inmuebles Rurales, Decreto No. 902 de 2017.

**UAF:** Unidad Agrícola Familiar, *“empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”* (artículo 38 de la Ley 160 de 1994).

**UPRA:** Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, creada mediante el Decreto No. 4145 de 2011.

**URT:** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, Creada mediante el artículo 104 de la ley 1448 de 2011 y reglamentada mediante el Decreto No. 4801 del 2011.

## Tabla de contenido

---

Glosario y lista de abreviaturas.....	2
Introducción .....	11
Objetivo.....	13
Alcance.....	13
1. Antecedentes .....	15
1.1 Contexto general .....	15
1.2 Contexto sectorial .....	19
1.3 Marco Jurídico .....	21
1.4 Evolución jurídica del Subsidio Integral de Tierras .....	23
2. Marco de Referencia .....	25
2.1 Marco Teórico .....	25
2.1.1 El acceso a tierra en Latinoamérica y Centroamérica.....	25
2.1.2 El acceso a tierras en Colombia .....	33
2.2 Marco Conceptual .....	35
3. Predios objeto del SIAT .....	38
3.1 Definición de predio.....	38
3.2 Condiciones de los predios .....	39
3.1.1 Condiciones jurídicas .....	39
3.2.2 Contenidos del estudio de títulos y tradición del predio .....	40
3.3 Condiciones del vendedor .....	41
3.4 Condiciones técnicas y ambientales de los predios .....	42
4. Lineamientos para el proyecto productivo en el marco del SIAT .....	46
4.1 Definición de Proyecto productivo .....	46
4.2 Articulación institucional .....	46
4.3 Formulación proyecto productivo.....	46
4.4 Estructura del proyecto productivo .....	47
4.4.1 Componente técnico.....	47

4.4.2	Componente comercial y de mercado .....	49
4.4.3	Componente ambiental .....	49
4.4.4	Componente social y organizativo .....	50
4.4.5	Componente financiero .....	50
4.4.6	Componente flujo de caja .....	51
4.4.7	Orientación de las líneas productivas y socialización .....	51
4.4.8	Definición de la UAF productiva .....	52
5.	Lineamientos monto máximo del Subsidio Integral de Acceso a Tierra .....	53
5.1	Determinación del monto máximo del SIAT para la compra de predio.....	53
5.2	Determinación del monto del SIAT para proyecto productivo .....	58
5.3	Gastos notariales y de registro .....	62
6.	Lineamientos para la contraprestación sujetos parcialmente gratuitos - SIAT .....	63
6.1	El Núcleo Familiar dentro del SIAT.....	67
6.1.1	Vínculos naturales.....	68
6.1.2	Vínculos jurídicos .....	70
7.	Bibliografía .....	72

## Índice de tablas

---

Tabla No. 1 Etapas del proyecto.....	47
Tabla No. 2 Categorías de ruralidad Misión para la Transformación del campo y catidad de municipios .....	53
Tabla No. 3 Tamaño predial.....	54
Tabla No.4 Rangos por categoría de ruralidad .....	55
Tabla No. 5 Montos estimados para el Subsidio Integral de Acceso a Tierras para compra de tierras.....	56
Tabla No. 6 Categorías por patrimonio de los sujetos del RESO parcialmente gratuitos.....	63
Tabla No. 7 Contraprestaciones por parte de los sujetos parcialmente gratuitos del RESO .....	64
Tabla No. 8 Porcentaje de adjudicación .....	65
Tabla No. 9 Criterios de descuento .....	66
Tabla No. 10 Parentesco .....	69
Tabla No. 11 Consanguinidad .....	69
Tabla No. 12 Afinidad .....	69

## Índice de gráficas

---

Gráfica No. 1 Ordenamiento Social de la Propiedad .....	36
---	----

## 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 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 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.

Así mismo 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, el cual fue refrendado el día 30 de noviembre de 2016

Mediante Acto legislativo 01 de 2016, con el fin asegurar la construcción de una paz estable y duradera adoptó un marco jurídico que ofrece condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley, 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 han venido emitiendo actos administrativos que permitan atender las necesidades del sector rural y sus pobladores, siendo una de las más evidentes la relacionada con el acceso a tierra.

Teniendo en cuenta lo anterior, el gobierno nacional, a través del Decreto 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 y/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 cien por ciento (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, también enunciados en el Decreto 902 de 2017 del 29 de mayo de 2017.

No obstante, el haberse creado el Subsidio Integral de Acceso a Tierras-SIAT, el mismo acto administrativo, indicó en el parágrafo 1 del Artículo 29 íbidem, que “El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con 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”.

Así las cosas, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, de acuerdo a sus competencias, y a la clara designación del Gobierno Nacional, a través del presente documento presenta para su establecimiento 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 parcialmente

gratuitos del RESO y un capítulo de lineamientos del monto máximo del subsidio Integral.

## Objetivo

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

## Alcance

Los lineamientos y criterios definidos en este documento, están referidos fundamentalmente para las características técnicas y jurídicas que deben cumplir los predios a adquirir con el subsidio, el proyecto productivo a ejecutarse en dicho predio, las contraprestaciones de los sujetos parcialmente gratuito del RESO y el monto máximo del subsidio, que permitan la operación 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:

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 año 2038 haya un mejoramiento del uso eficiente del suelo rural y la equitativa distribución de la tierra rural en

Colombia será el 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.

# 1. ANTECEDENTES

---

## 1.1 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 No. 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 el de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para dar cumplimiento a este objetivo deberá 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.

Dentro de las bases del PND 2014 – 2018, se plantea como objetivo para la Transformación del Campo, el de *“Ordenar el territorio rural buscando un mayor acceso a la tierra por parte de los productores agropecuarios sin tierras o con tierra insuficiente, el uso eficiente del suelo y la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad bajo un enfoque de crecimiento verde.”*

Con el ánimo de ejecutar la política de ordenamiento, contenida en la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”, el Gobierno Nacional, previas facultades legales extraordinarias (literal a del artículo 107 de la Ley 1753 de 2015), crea a la Agencia Nacional de Tierras – ANT (Decreto – Ley 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 lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, 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, en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en el punto 1. Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, establece en sus principios respecto al acceso a tierra que:

*“Principio de Democratización del acceso y uso adecuado de la tierra: mecanismo 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 tierra con criterios de sostenibilidad ambiental, de vocación del suelo, de ordenamiento territorial y de participación de las comunidades”.*

El acuerdo plantea como propósito que se adjudicaran 3 millones de hectáreas para el Fondo de Tierras y 7 millones de hectáreas en la Formalización masiva de la Propiedad Rural, durante los próximos 12 años habrá una extensión objeto de la Reforma Rural Integral de los 10 millones de hectáreas. En todo caso la meta de formalización se cumplirá dentro de los primeros 10 años y la formalización de los PDET dentro de los próximos años.

### **Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral**

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, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las 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 Foresta.
- 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 son:

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

Adicionalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) mediante la Resolución 128 de 2017, adoptó los lineamientos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, a partir del cual se deberá 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 seguridad jurídica de la tenencia de la tierra (artículo 5), entre otros.

La mencionada Resolución 128 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).

Con la Resolución 129 de 2017 de MADR se adoptaron los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad (artículo 1), 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 a la ANT para que defina la Guía Operativa para implementar el barrido predial (artículo 10), entre otros.

En punto de la focalización territorial y el barrido predial masivo, la Resolución 130 de 2017 del MADR adoptó la metodología de focalización para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural (artículo 2), y, entre otros, fijo criterios y variables para la focalización territorial (artículo 3), creo un Comité Técnico para el efecto (artículo 5) y fijo zonas focalizadas como resultado de la aplicación de la metodología (artículo 7).

Ahora bien, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Ley 902 de 2017, , "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras", acto administrativo expedido con base en las facultades presidenciales extraordinarias, que buscan 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, definió en los artículos 4º, 5º y 6º los sujetos y condiciones de acceso a tierra y formalización, siendo aplicables a nacionales que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en programas de acceso a tierra o formalización. La norma establece 3 categorías de sujetos: i) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4º), ii) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5º), y iii) sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6º). En las categorías 1 y 2 es posible ser beneficiario del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (artículo 11º).

La mencionada norma 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 ya la población desplazada, que cumplan con una serie de requisitos determinados expresamente en el mismo acto administrativo.

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.

Para acceder al programa es necesario estar inscrito en Registro de Sujetos de Ordenamiento RESO, siendo un instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, y herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral tal como lo establece el artículo 11 del Decreto 902 de 2017.

De acuerdo a las consideraciones del Decreto Ley, el RESO permite la caracterización, clasificación e inmediata inscripción de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral prevista en punto 1 del Acuerdo Final.

Asimismo, el Decreto Ley 902 de 2017 en el capítulo 2, en el artículo 29 crea el Subsidio Integral de Acceso a Tierras SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que puede cubrir hasta el cien por ciento (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 de dicho Decreto. Igualmente, en los artículos 30, 31, 32, 33 y 34, definió las medidas específicamente en el procedimiento del otorgamiento del Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

## 1.2 Contexto Sectorial

El otorgamiento del subsidio integral de reforma agraria a favor de los pequeños productores rurales, se ha constituido en factor que promueve la materialización y/o acceso a otros derechos fundamentales de los campesinos, de manera que acceda no solo mejorar sus condiciones socioeconómicas como trabajador agrario, sino también a partir de su conocimiento y su mano de obra, constituirse en parte importante dentro de los encadenamientos productivos.

El INCODER adelantó los procesos de otorgamiento del SIRA desde el año 2008 hasta el año 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 competencia.

Estas convocatorias (SIT-01-2008, SIT-02-2008, SIT-01-2009, SIT-02-2009, SIT-01-2010 y SIT-01-2011), representaron un importante programa estatal de otorgamiento de subsidios para acceso a tierras, legalización de su propiedad e impulso productivo a beneficio de los pequeños productores rurales, como también grupos poblacionales de especial atención por el estado colombiano.

Frente a estas expectativas y conforme a la demanda que desde el año 2011 se tiene sobre un programa de este tipo, se implementó el proceso de adjudicación del SIRA de manera directa (SIDRA), el cual superando dificultades y sobre los aprendizajes obtenidos se ha tenido en cuenta dentro del nuevo PND como un instrumento idóneo para el acceso a la propiedad rural, en concordancia con los mecanismos de intervención integral en territorios rurales focalizados.

Dentro de la estrategia establecida en el PND 2015-2018, como “Transformación del Campo y Crecimiento Verde”, se tiene 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 una herramienta de política pública será los subsidios directos para la compra de tierra y/o desarrollo productivo; mecanismo que permitirá la intervención del estado de manera integral dentro de zonas focalizadas y priorizadas por la política pública y las necesidades de los territorios.

Bajo las necesidad antes mencionadas la UPRA durante las vigencias 2015 y 2016, construyó documentos de criterios y lineamientos para programas de acceso a tierras, enfocándose en el Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA; donde en el año 2016 con la construcción conjunta con el INCODER liquidado (año 2015) y la ANT (año 2016) del documento técnico de Lineamientos, criterios e instrumentos para el programa de acceso a tierra rural: Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA, se logró la reglamentación parcial del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, con el Acuerdo No. 05 de 2016 y el Manual de Procedimiento para la Adjudicación y Materialización del Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA.

Partiendo de estos logros, y considerando la reestructuración del sector, la creación de la nueva entidad a cargo de estos temas y la promulgación de los Acuerdo de Paz de la Habana y el establecimiento del Decreto Ley 902 de

2017, se genera la necesidad de avanzar en la definición y ajuste de lineamientos y criterios para los programas de dotación de tierras, con la finalidad de analizar las condiciones existentes para su aplicación y proponer alternativas que permitan mejorar el acceso a la tierra como factor productivo por parte de la población rural que carece del mismo.

### 1.3 Marco Jurídico

La normatividad que soporta el presente documento es la siguiente:

- Constitución Política de la Republica de Colombia – 1991.
- 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.
- Acuerdo No. 192 de fecha 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.
- 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.
- Código Civil Colombiano, Ley 57 de 1887.
- Decreto 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.
- Ley 1753 de 2015 – Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un Nuevo País*”.
- Decreto 2363 de 2015 – Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras (ANT), se fija su objeto y estructura.
- 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.
- 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”.
- Resolución 740 de 2017 – “Por el 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”.

## 1.4 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 por medio de la Sentencia C-175 de 2009. Lo anterior generó una inconstitucionalidad sobreviniente sobre el Decreto 4800 de 2008, toda vez que éste tuvo como fundamento de derecho para su expedición a la Ley 1152 de 2007.

Uno de los efectos de la inexecutable de la Ley 1152 de 2009, 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.

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.

El artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, derogó tácitamente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, lo cual generó la pérdida de fuerza ejecutoria del Decreto 2000 de 2009, pues desapareció el fundamento de derecho de este acto administrativo general y reglamentario. Con base en esto se expidió el Acuerdo 310 de 2013, el cual reglamentó, el artículo 63 de la Ley 1450 de 2011 y reguló lo

que hasta el momento se refería al Subsidio Integral de Reforma Agraria, para lo cual 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.

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

## 2. MARCO DE REFERENCIA

---

### 2.1 MARCO TEÓRICO

#### 2.1.1 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 Ruben G. Echeverría y Nayra Bello O’Shanahan. 2002.

Los autores parten de la premisa 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”*.

---

<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.

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.”*

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 cual, 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, también existen pobres en los campesinos con potencial agropecuario, 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’s y 70’s) y el segundo de proyectos de administración de tierras (a partir de la década de los 80’s).

*“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. Éstos 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 tales 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:

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.

Beneficios ambientales: uso sostenible de la tierra y de los recursos naturales, inversión en técnicas “verdes” de producción.

Efectos fiscales: se provee un marco de información actualizada necesario para mejorar los sistemas de recaudación de impuestos.

Efectos de planificación: ofreciendo las bases para el ordenamiento territorial y planificación del uso de la tierra.

Efectos financieros: mejora en el estado financiero de los hogares rurales a través de transacciones de arrendamiento y/o de compra-venta.

Es importante señalar, que los autores aclaran que el título por sí solo no garantiza el bienestar de los beneficiarios, es necesario 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 y/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 *“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 al., 2002; Buainain et al., 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 tales como 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”.*

Ruben 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 y/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 aquéllos 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.

### 2.1.2 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’s, 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’s *“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)

---

<sup>2</sup> BALCÁZAR VANEGAS, Álvaro, “Acceso a tierras y disminución de la pobreza rural”, ensayo publicado en 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.

fomento de la colonización, y (iv) constitución, ampliación, saneamiento y restructuración 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 a través de una reforma agraria redistributiva de la propiedad.

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.**

## **2.2 MARCO CONCEPTUAL**

En la Resolución 128 de 2017 quedó definido 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 .”*

**Gráfica No. 1 Ordenamiento social de la propiedad.**



- 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: 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 sólo 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).

## 3. PREDIOS OBJETO DEL SIAT

### 3.1 Definición de Predio

Con el propósito de definir el subsidio a 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 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, la Resolución No. 70 de 2011, expedida por el IGAC, define:

“(...) Artículo 9°. - Predio. - Es un inmueble no separado por otro predio público o privado, con o sin construcciones y/o edificaciones, perteneciente a personas naturales o jurídicas. El predio mantiene su unidad, aunque esté atravesado por corrientes de agua pública (...)”

“(...) Artículo 10°. - Predio Rural. - Es el ubicado fuera de los perímetros urbanos: cabecera, corregimientos y otros núcleos aprobados por el Plan de Ordenamiento Territorial (...)”

“(...) Artículo 16°. Parcelación. Se entiende por parcelación, el fraccionamiento del inmueble o conjunto de inmuebles rurales pertenecientes a una o varias personas jurídicas o naturales, autorizada según las normas y reglamentos. (...)”

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

Bien inmueble rural de propiedad privada, cuya titularidad radica en una persona natural o jurídica identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente.

## 3.2 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 adquirido por los “*sujetos del artículo 4 y 5 del RESO del Decreto Ley 902 de 2017*” a través del otorgamiento del SIAT.

### 3.2.1 Condiciones jurídicas

En todo proceso de adquisición de un predio, se debe realizar el estudio de títulos y tradición del inmueble, con el fin de identificar aspectos e información sobre el mismo, evitando así situaciones posteriores de inconformidades de alguna de las partes, garantizando transparencia del proceso y aprobación de los actores involucrados.

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

- Que quien venda sea el propietario de la cosa.
- Que la cosa sea la que el propietario quiera vender (identidad del objeto).
- Que la cosa sea la que el comprador quiera comprar.
- Que los títulos anteriores hayan sido otorgados por el propietario o por quien tenía la facultad de hacerlo (el mandato).
- Que no existan gravámenes o limitaciones al dominio.
- 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>:

---

<sup>3</sup> Las condiciones jurídicas mínimas se verificarán, por regla general, a través 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), y de los títulos de propiedad inicial y final del mismo, salvo que como resultado del análisis de éstos se requiera otro título.

- Acreditar la propiedad privada conforme lo establece el artículo 48 de la Ley 160 de 1994.
- Ser plenamente identificable, con número de folio de matrícula inmobiliaria, código catastral, linderos, nombre del predio y demás criterios que permitan su individualización.
- Ser susceptible de enajenación (se establecerá en el concepto del estudio de títulos).
- No encontrarse inscrito en el RUPTA o en el Registro de Tierras Presuntamente Despojada y Abandonadas Forzosamente, o reclamado en procesos de restitución y/o reparación.
- No encontrarse en litigio, con medida cautelar inscrita en el correspondiente folio de matrícula inmobiliaria, con limitación al dominio, afectación y/o cualquier gravamen que afecte los derechos de propiedad a transferir sobre el predio, o con ocupaciones de hecho y/o posesión alguna (esta última condición se verificará a través de la inspección y/o visita técnica).
- 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>.

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

El estudio de títulos y 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.

---

<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.

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

- Tipo del predio: urbano o rural.
- Nombre del predio.
- Ubicación del predio: departamento, municipio, corregimiento y/o vereda.
- Folio de matrícula inmobiliaria del predio: número y fecha de expedición.
- Cédula catastral del predio.
- Título de propiedad del predio: tipo (escritura, sentencia o acto administrativo), número, fecha y autoridad que lo expidió.
- Identificación del título de propiedad en el cual se encuentra la descripción de los linderos del predio.
- Área de negociación del predio: hectáreas y/o metros cuadrados.
- Área total del predio: hectáreas y/o metros cuadrados.
- Nombre e identificación del propietario.
- Análisis de las condiciones de(l) (los) vendedor(es).
- Existencia o no de falsas tradiciones, gravámenes, limitaciones al dominio, títulos de tenencia y medidas cautelares.
- 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), caso en el cual se seguirá el trámite establecido en la Instrucción Conjunta No. 13 / 251 de fecha 13 de noviembre de 2014, expedida por el INCODER y la SNR.
- Observaciones y requerimientos si hay lugar a ello (concepto preliminar).
- Concepto definitivo.

El estudio de títulos debe realizarse por un abogado con experiencia acreditada en estudio de títulos, y la tradición de los predios que se analizará corresponderá a diez (10) años como mínimo y a veinte (20) años como máximo, anteriores al último título de propiedad.

### **3.3 Condiciones de(l) (los) vendedor(es)**

Analizar las condiciones de(l) (los) vendedor(es), en el marco de las condiciones jurídicas del predio, garantiza 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:

- 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.
- 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*”.
- 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 aquél. 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.

### **3.4 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 nutrimentos 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:

- El (los) predio(s) debe(n) estar clasificado(s) en suelos rurales de los POT - PBOT de los municipios o en los EOT, en zonas que se puedan desarrollar actividades agrícolas, pecuarias, acuícolas, agroforestales y/o forestales comerciales. La acreditación de esta condición se realizará mediante certificación de uso del suelo, expedida por la secretaria de planeación del municipio, o quien haga sus veces, con treinta (30) días de anterioridad a la fecha de presentación del documento.
- El (los) predio(s) no debe(n) estar ubicado(s) en zonas con restricciones de protección ambiental que limiten la explotación, tales como planes de ordenamiento y manejo ambiental de cuencas hidrográficas. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- No deben ser bienes de uso público.
- No deben estar ubicados dentro del Sistema Nacional de Parques Naturales definido por el artículo 2.2.2.1.2.2. del Decreto No. 1076 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS
- No debe estar ubicado en reservas forestales protectoras nacionales ni regionales que hacen parte del SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto No. 1076 de 2015. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- No deben estar ubicados en los parques naturales regionales declarados, de conformidad con el artículo 2.2.2.1.2.4. del Decreto No. 1076 de 2015 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.

- No deben estar ubicados en las zonas de los distritos de manejo integrado que hacen parte del SINAP definidos en el artículo 2.2.2.1.2.5. del Decreto No. 1076 de 2015, que dentro de su zonificación no se encuentre en la categoría de zona de uso sostenible, subzona para el desarrollo establecida por el artículo 34 del Decreto No. 2372 de 2010. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- No deben estar ubicados en las áreas de recreación que hacen parte del SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.6. del Decreto No. 1076 de 2015, que dentro de su zonificación no se encuentre en la categoría zona de uso sostenible, subzona para el desarrollo, establecida por el artículo 34 del Decreto No. 2372 de 2010. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- No deben estar ubicados en las zonas de los distritos de conservación de suelos que hacen parte del SINAP definidos en el artículo 2.2.2.1.2.7. del Decreto No. 1076 de 2015, que dentro de su zonificación no se encuentre en la categoría de zona de uso sostenible, subzona para el desarrollo establecida por el artículo 34 del Decreto No. 2372 de 2010. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- No debe estar ubicado en las reservas naturales de la sociedad civil que hacen parte del SINAP definidas en el artículo 2.2.2.1.2.8. del Decreto No. 1076 de 2015. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto de las CAR o las CAS.
- 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 No. 1071 de 2015, respectivamente. La acreditación de esta condición se realizará mediante concepto del ANT.
- No deben estar ubicados en las zonas de reserva forestal establecidas en el marco de la Ley 2ª de 1959. La acreditación de esta condición se

realizará mediante concepto de las CAR, las CAS o el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

- No deben estar ubicados en los ecosistemas estratégicos de paramos, humedales, manglares y bosque seco.
- 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 y/o licencias ambientales que se requieran según cada caso.

Para que los predios hagan parte del Registro de Inmuebles Rurales deben contar con un estudio de títulos con concepto definitivo positivo, con el fin de lograr un filtro inicial de los mismos, identificando y clasificando aquellos que presenten limitaciones o restricciones para su enajenación y aquellos que no. 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.

## **4. LINEAMIENTOS PARA EL PROYECTO PRODUCTIVO EN EL MARCO DEL SIAT.**

---

### **4.1 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 socio-económicas.

### **4.2 Articulación institucional**

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

Dichos proyectos productivos deben ser formulados participativamente con los beneficiarios, mediante un diagnóstico participativo. Asimismo, deben ser armónicos con los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y los planes de desarrollo sostenible de las Zonas de Reserva Campesina, tal como lo consigna el artículo 23 del Decreto 902 de 2017.

Por su parte la ANT deberá articularse con la ADR, desde el momento mismo que se expida el acto administrativo de asignación del SIAT, para que conjuntamente realicen las visitas técnicas, con el fin de que el profesional de formulación pueda dar un concepto positivo para la formulación del proyecto productivo.

### 4.3 Formulación del Proyecto Productivo

La formulación de un proyecto requiere una planeación previa, la cual es entendida como la determinación de objetivos, la estimación de necesidades, la disposición de recursos, la ordenación, asignación y control, con base en la cooperación de las partes involucradas para conseguir el pleno rendimiento de los recursos disponibles. La planeación es un instrumento básico para minimizar esfuerzos y recursos, a la par, maximizar y optimizar resultados, se planea para hacer más con menos, tanto en cantidad como en calidad.

Tabla No. 1 Etapas del proyecto

ESTADO DEL PROYECTO	ETAPA	DESCRIPCIÓN
<b>PREINVERSIÓN</b>	<b>IDEA</b>	Es la identificación del problema a resolver, el conjunto de posibles beneficiarios, la localización geográfica, los objetivos y las acciones necesarias para modificar el problema.
	<b>PERFIL</b>	Es el resultado de la identificación del problema y la preparación de varias alternativas de solución, incluyendo un análisis preliminar de los aspectos técnicos del mercado, de los beneficios, y costos mediante el uso de información adicional.
	<b>PREFACTIBILIDAD</b>	Es la precisión del detalle de la información, en la que se incorporan datos adicionales que permiten descartar algunas alternativas y perfeccionar las restantes.
	<b>FACTIBILIDAD</b>	Es el examen en detalle de la que se considere como mejor alternativa, mediante el uso de información primaria y la realización de los estudios necesarios, midiendo y valorando sus costos y beneficios.
<b>INVERSIÓN (Seguimiento)</b>	<b>DISEÑO</b>	Es la elaboración de actividades a ejecutar, ajustando los requerimientos resultantes del estudio.
	<b>EJECUCIÓN</b>	Es la implementación propiamente dicha del proyecto (actividades previas a la operación), con la ejecución de las actividades programadas.
<b>OPERACIÓN (Seguimiento - Evaluación Ex - Post)</b>	<b>OPERACIÓN</b>	Puesta en marcha y mejoramiento continuo.

Fuente: INCODER Liquidado (2015)

## 4.4 Estructura del Proyecto Productivo

### 4.4.1 Componente Técnico

Este componente debe responder a las siguientes condiciones:

- Deben estar descritas las condiciones agroecológicas del predio y que éstas sean adecuadas para la actividad productiva propuesta.
- Deben estar descritas las características biofísicas del(os) predio(s) y el plan de manejo.
  - Entiéndase las Características Biofísicas como: relieve, tipos de suelos, características climáticas (temperatura y precipitación), ecosistemas, fauna y flora presentes.
- Se debe identificar el sistema de producción y las líneas productivas de acuerdo a la vocación del territorio, a las cadenas productivas priorizadas por el MADR.
- La iniciativa productiva debe corresponder a los lineamientos establecidos por el MADR y la UPRA en cuanto a los planes de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural a nivel nacional.
- Se debe describir la propuesta tecnológica a implementar y que ésta sea pertinente.
- Se debe contar con un plan de asistencia técnica que garantice un adecuado nivel de asesoría y de generación de capacidades técnicas, sociales y asociativas.
- Se deben tener cuantificados los requerimientos de mano de obra y la disponibilidad de la misma en las unidades familiares.
- Se deben tener identificados los requerimientos y disponibilidad de equipos y maquinaria necesarios para la ejecución del proyecto productivo.
- Se debe establecer una comparación entre el uso actual y uso proyectado del predio (área del predio, área potencialmente útil y presencia de bosques o recursos naturales).
- Se deben proponer acciones de innovación tecnológica (mejoramientos estructurales, genéticos, operacionales, etc.), si existen.

- Se deben identificar restricciones técnicas, económicas, sociales, culturales, si existen.
- Se debe diseñar una programación de ejecución del proyecto (plan de inversiones); al igual que la estructura de costos para las líneas productivas agrícolas y/o pecuarias (costo de producción, rendimientos y precios de venta); costos de infraestructura a establecer en el predio y de equipos y herramientas de dotación.
- Se deben contemplar las certificaciones, permisos y concesiones requeridos para las actividades que lo requieran en especial las avícolas, porcinas, acuícolas y piscícolas.
- 

#### **4.4.2 Componente Comercial y de Mercadeo**

Este componente debe responder a las siguientes condiciones:

- Se deben describir las características de(l) (los) producto(s) a comercializar y que éstas correspondan a las exigidas por los potenciales compradores.
- Se deben indicar los volúmenes de producción desde el primer año en que se ponga en marcha el proyecto hasta la fase de pleno desarrollo.
- Se debe identificar el estado de oferta y demanda del producto en el mercado al cual concurrirán los productores.
- Se deben indicar las estrategias de comercialización de los productos que se generarán con el proyecto.
- Se deben describir los canales de comercialización existentes para los productos que se generarán en el proyecto y dónde, cómo, en qué cantidades, con qué frecuencia, a quién y a qué precio se venderá el producto.
- Se debe identificar la infraestructura disponible vs. la infraestructura requerida para el proceso comercial.
- Costo de transporte y cómo va a ser.
- Procesos de poscosecha.

#### **4.4.3 Componente Ambiental**

Este componente debe responder a las siguientes condiciones:

- Se deben identificar las condiciones ambientales del predio (ubicación geográfica, usos del suelo, riesgos ambientales y medidas de mitigación).
- Se deben describir los impactos ambientales positivos y negativos, y si se requieren medidas de prevención, compensación y/o mitigación.
- Se debe describir cómo la organización o comunidad propenderá por la conservación de las condiciones del ambiente, en caso de ser necesario.
- Se debe verificar que se presenten los permisos de la autoridad ambiental competente para poder desarrollar el proyecto productivo.
- Se deben contemplar los costos ambientales, si el predio presenta área ambiental.
- Si el predio se encontrara en una zona de manejo especial ambiental, deberá cumplir con lo establecido en el respectivo plan de manejo.

#### **4.4.4 Componente Social, Cultural y Organizativo:**

Este componente debe responder a las siguientes condiciones:

- Se deben describir las características de los beneficiarios y su núcleo familiar, número de beneficiarios, número de documentos de identidad, listados, etc.
- Se debe indicar el tipo de organización o forma asociativa existente (formales, informales o de tipo empresarial a los cuales se encuentren vinculados).
- Para los proyectos colectivos, se debe definir el tipo de organización por medio de la cual ejecutaran el proyecto productivo.
- 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.

#### **4.4.5 Componente Financiero**

Este componente debe responder a las siguientes condiciones:

- Se deben tener en cuenta aspectos como: egresos, ingresos y flujo de caja (valor total de proyecto productivo; valor de cofinanciación; valor presente neto; valor de la Tasa Interna de Retorno – TIR; relación costo-beneficio; presupuesto de asistencia técnica; comercialización).
- Los gastos propuestos para implementar el proyecto deben corresponder a los siguientes ítems: insumos, inversiones, mano de obra, comercialización, asistencia técnica, costos operativos y ambientales, disponibilidad y acceso al recurso hídrico.
- Con los recursos del subsidio no se cofinanciarán los gastos administrativos (impuestos, tasas, contribuciones, arriendos, pago de nómina, servicios públicos, pólizas de seguros, entre otros).
- Se debe tener en cuenta el costo del transporte de la comercialización de los productos cosechados para llevarlos al sitio de venta.
- Los costos de los bienes y servicios a adquirir deben corresponder a costos de mercado.
- Se debe diseñar un presupuesto detallado y un flujo de acuerdo a las líneas productivas formuladas y a los ciclos productivos, con información de producción y precios de venta fundamentados en un referente regional verificable.
- La Tasa Interna de Retorno debe ser superior al seis por ciento (6%).
- La proyección de ingresos posteriores a la implementación del proyecto debe superar lo establecido para el concepto de UAF vigente de conformidad con el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, y sus decretos reglamentarios.

#### **4.4.6 Componente de Flujo de Caja**

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.

#### **4.4.7 Orientación de Líneas Productivas y Socialización**

Una vez formulado el proyecto productivo, es necesaria la presentación del mismo ante los sujetos de atención, proceso a través del cual éstos 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 a evaluar, como de las líneas productivas a desarrollar (principal y secundarias), para lo cual se debe levantar un acta con sus respectivos soportes del proceso y sus resultados.

#### **4.4.8 Definición de la UAF Productiva**

*El artículo 38 de la Ley 160 de 1994, señala que “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.*

*La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.*

(...)

*Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar.”*

Hasta el momento, para el programa, el Consejo Directivo del INCODER Liquidado, estableció en el Acuerdo No. 192 de 2009, que los salarios mínimos mensuales legales vigentes a generar por la UAF serán de dos (2) hasta dos puntos cinco (2.5).

## 5. LINEAMIENTOS MONTO MÁXIMO DEL SUBSIDIO INTEGRAL DE ACCESO A TIERRA - SIAT

### 5.1 Determinación del monto del SIAT para la compra del predio.

Para determinar el monto del SIAT, en cuanto a la compra de predio, se tuvo en cuenta que las dinámicas inmobiliarias son diferenciales en el territorio Nacional, lo que determina la necesidad de regionalizar el subsidio de acuerdo al lugar donde se pretenda adquirir el predio, razón por la cual se propone como primer criterio de segmentación, la clasificación de ruralidad realizada por DNP en 2014, la cual se indica a continuación.

**Tabla No. 2 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)

Esta clasificación fue tomada en cuenta en el estudio desarrollado para la UPRA por Fonseca (2015), el cual establece la importancia de segmentar los mercados para poder ser analizados.

Esta segmentación se 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.

Asimismo, para la determinación del monto del subsidio para la compra de predio, se establecieron rangos de tamaño predial al interior de cada una de las categorías de ruralidad, de la siguiente manera.

**Tabla No. 3 Tamaño predial**

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, en Tabla No 4, se presenta una propuesta de correlación entre las categorías de ruralidad y los rangos de precios de la tierra.

**Tabla No. 4 Rangos por categoría de ruralidad**

<b>Categoría de Ruralidad</b>	<b>Clasificación por rango de área</b>	<b>Cantidad de Rangos</b>
Ciudades y Aglomeraciones Intermedios Rural	Menor a 3 ha	5
	Entre 3 y 5 ha	
	Entre 5 y 20 ha	
	Entre 20 y 50 ha	
	Mayor que 50 ha	
Rural Disperso	Menor a 3 ha	6
	Entre 3 y 5 ha	
	Entre 5 y 20 ha	
	Entre 20 y 50 ha	
	Entre 50 y 100 ha	
	Mayor a 100 ha	

Dado que lo que se busca es efectuar una regionalización para el componente de predio del SIAT y esto se resume en una cantidad de SMMLV, se requiere establecer un tamaño de predio por ha, para que se pueda determinar cada uno de los topes.

Ahora, para minimizar los impactos negativos relacionados con la especulación en los precios de la tierra, la ANT determinará el componente del SIAT destinado para la compra del predio, de manera regionalizada empleando entre otros criterios, las categorías de ruralidad elaboradas por el DNP y los tamaños de los predios de acuerdo con los rangos propuestos por la UPRA al interior de estas categorías.

A continuación, se presenta una tabla que contiene precios establecidos para cada una de las categorías de ruralidad y los tamaños promedio de los predios para cada uno de los rangos de tamaño al interior de los mismos:

**Tabla No. 5 Montos estimados para el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, para compra de predio**

Clasificación	Rangos de Áreas dentro de la clasificación	Promedio Área Ha dentro del rango	Precio de la tierra estimado en \$/ha	Monto Máximo estimado para el SIAT en \$	Monto Máximo estimado para el SIAT individual en SMMLV 2017 = \$737.717
<b>Ciudades y aglomeraciones</b>	Menor a 3 ha	1,75	\$ 60.000.000	\$ 105.000.000	142
	Entre 3 y 5 ha	3,9	\$ 40.000.000	\$ 156.000.000	211
	Entre 5 y 20 ha	10,6	\$ 15.000.000	\$ 159.000.000	216
	Entre 20 y 50 ha	32	\$ 6.000.000	\$ 192.000.000	260
	Mayor que 50 ha	75,8	\$ 2.200.000	\$ 166.760.000	226
<b>Intermedio</b>	Menor a 3 ha	1,9	\$ 50.000.000	\$ 95.000.000	129
	Entre 3 y 5 ha	3,98	\$ 30.000.000	\$ 119.400.000	162
	Entre 5 y 20 ha	9,7	\$ 12.000.000	\$ 116.400.000	158
	Entre 20 y 50 ha	31,16	\$ 5.000.000	\$ 155.800.000	211
	Mayor que 50 ha	62,7	\$ 2.000.000	\$ 125.400.000	170
<b>Rural</b>	Menor a 3 ha	2,1	\$ 40.000.000	\$ 84.000.000	114
	Entre 3 y 5 ha	3,9	\$ 20.000.000	\$ 78.000.000	106
	Entre 5 y 20 ha	11,2	\$ 10.000.000	\$ 112.000.000	152
	Entre 20 y 50 ha	32,8	\$ 4.000.000	\$ 131.200.000	178
	Mayor que 50 ha	61	\$ 1.800.000	\$ 109.800.000	149
<b>Rural Disperso</b>	Menor a 3 ha	2,3	\$ 20.000.000	\$ 46.000.000	62
	Entre 3 y 5 ha	4,03	\$ 15.000.000	\$ 60.450.000	82
	Entre 5 y 20 ha	10,9	\$ 8.000.000	\$ 87.200.000	118
	Entre 20 y 50 ha	31	\$ 3.000.000	\$ 93.000.000	126
	Entre 50 y 100 ha	69,2	\$ 1.500.000	\$ 103.800.000	141
	Mayor a 100 ha	354,4	\$ 600.000	\$ 212.640.000	288

Al interior de cada uno de los rangos de tamaño se deberá calcular el tamaño promedio de los predios, empleando métodos estadísticos robustos o de simplemente apoyándose en alguna medida de tendencia central.

Se deben establecer precios comerciales de la tierra para cada uno de los rangos de tamaño predial ubicados al interior de cada una de las categorías de ruralidad, garantizando que los datos económicos empleados como insumo reflejen de manera significativa la dinámica inmobiliaria de cada categoría.

La tabla de montos estimados aplica de manera directa para un (1) núcleo familiar. Cuando los beneficiarios se presenten de manera grupal, el monto máximo estimado para el subsidio, será el resultante de multiplicar el monto máximo por núcleo de familia por el número de familias que serán cubiertos. Por ejemplo, si **trece (13)** núcleos familiares requieren un predio en un municipio categorizado como **rural** con un área de **104 ha**, el monto máximo del subsidio para la compra de un predio para dar cobertura a este grupo de núcleos familiares, será el resultante de multiplicar los **ciento cuarenta y nueve (149)** SMMLV por las **trece (13)** núcleos familiares, es decir **1.937 SMMLV**.

La tabla de montos máximos para el componente de predio del SIAT es un instrumento que deberá actualizar anualmente la UPRA.

Los precios comerciales de la tierra establecidos anteriormente se configuran como los topes máximos a subsidiar de acuerdo con los criterios de categoría de ruralidad y rango de tamaño del predio. Para establecer el valor puntual del subsidio, se realizará un avalúo comercial que corresponderá al valor máximo a entregar del subsidio para predio. Es importante resaltar que a pesar del resultado del avalúo el subsidio entregado no podrá superar el tope máximo establecido.

Los avalúos comerciales deberán ser realizados a través de un tercero de reconocida idoneidad, persona jurídica legalmente habilitada e inscrita en una lonja de propiedad raíz, garantizando el cumplimiento de los parámetros y criterios técnicos conforme a las disposiciones reglamentarias vigentes sobre la materia (Resolución No. 620 de 2008, expedida por el IGAC); esto con el fin de garantizar que cumplan con los criterios técnicos legales vigentes establecidos para la realización de este tipo de estudios y la imparcialidad requerida para

que el monto del subsidio no influya en la determinación del valor del predio y evitar al máximo el riesgo de generar fenómenos especulativos en el precio del suelo.

La ANT entregará a la UPRA semestralmente una matriz que contenga de manera discriminada la información de los avalúos realizados dentro del proceso de entrega del SIAT y de los elaborados por cualquier otro proceso por parte de la agencia, para que estos sirvan como parte de los insumos que permitirán la actualización de la tabla de montos máximos para el componente de predio del SIAT.

## 5.2 Determinación del monto del SIAT para proyecto productivo.

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

Este monto fue definido de acuerdo a 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:

- 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.
- 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 de condiciones necesarias para el cumplimiento de las metas establecidas.
- 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 lo cual la formulación debe contemplar una línea transitoria y semipermanente complementaria, la cual garantiza la generación de ingresos en el corto plazo.

- Para el caso de ganadería doble propósito, se requiere de un período de cuatro (4) años para estabilizar e incrementar el tamaño del hato.
- La generación de excedentes capitalizables (2 SMMLV por familia, Acuerdo No. 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.
- La mano de obra de los beneficiarios como contrapartida es necesaria para iniciar el proyecto productivo durante el primer (1°) año.
- La Tasa Interna de Retorno será mayor al seis por ciento (6%) en la formulación de los proyectos productivos.
- 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 éste valor deberá ser positivo.
- 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.
- Los recursos del subsidio para 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.
- 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.
- La asistencia técnica debe ser prestada por profesionales titulados que tengan experiencia en la implementación de las líneas productivas contempladas en el proyecto.
- Uno de los pilares de la asistencia técnica es capacitar a los beneficiarios en las Buenas Prácticas (agrícolas y/o ganaderas), para el mejor desempeño del proyecto productivo.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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 (Cadenas Productivas Priorizadas por el MADR y Plan “Colombia Siembra 2015”).
- 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).
- Durante el proceso de formulación, al contemplar la cantidad de trabajo, éste debe permitir a los beneficiarios ingresos por pago de mano de obra superiores a la línea base de pobreza.
- 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 y/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 a cumplir año a año; (iv) resumen ejecutivo de la propuesta a 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 cual 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.
- Contemplar en la propuesta de proyecto productivo estrategias de acceso y/o cosecha de agua para el desarrollo de las líneas productivas durante los periodos estimados de sequía.
  - 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.
  - Esclarecer los riesgos a los cuales se presenta el proyecto productivo como parte de un informe ejecutivo que determine la presentación general del proyecto.
  - 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.
  - Elaborar un informe ejecutivo que concatene la totalidad del proyecto, donde se verifiquen los indicadores, metas a llevar a cabo y seguimiento durante el desarrollo del proyecto.
  - Elaborar un modelo mediante una herramienta ofimática con la cual 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 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.

### **5.3 Gastos notariales y de registro.**

Los gastos notariales y de registro serán asumidos al 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 familia beneficiaria.

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

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

En la partida del SIAT otorgada para la implementación del proyecto productivo, se entenderán incluidos todos los gastos de transacción, impuestos, tasas, contribuciones y demás emolumentos en los que deba incurrir el adjudicatario en la ejecución del proyecto.

## 6. LINEAMIENTOS PARA LA CONTRAPRESTACIÓN SUJETOS PARCIALMENTE GRATUITOS - SIAT

---

En el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017, 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, no han accedido previamente a programas de tierras salvo que hayan obtenido extensiones inferiores a una UAF; no son propietarios de predios rurales y/o urbanos salvo aquellos destinados a vivienda; y no han sido declarados ocupantes indebidos de tierras baldías o fiscales patrimoniales ni están incurso en un procedimiento de esa naturaleza.

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 (250) y los setecientos (700) salarios mínimos legales vigentes, cada uno con una diferencia de 50 SMMLV, entre cada intervalo.

*Tabla No 6. Categorías por patrimonio de los sujetos del RESO Parcialmente Gratuitos*

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

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 No. 7 Contraprestaciones por parte de los sujetos Parcialmente Gratuitos del RESO**

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

El monto que se le adjudicará a dichos sujetos para la compra de predio, será el porcentaje que aplique de acuerdo a 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 No 8. Porcentaje de adjudicación**

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

Asimismo, 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;

- a. Víctimas del conflicto.
- b. Discapacidad que impida realizar actividades productivas.

- c. Mayores de 65 años.
- d. Reubicación y reasentamiento.
- e. Si se encuentra en SISBEN con un puntaje hasta de 49.3 dentro de las áreas 2 y 3 del sistema, o aquel puntaje que se encuentre vigente como parámetro mínimo de identificación de potenciales sujetos de atención fijado por el DNP, MADR y/o ANT.
- f. Más de cuatro personas a cargo.
- g. Padre o madre cabeza de familia.
- h. Vinculación a una organización de producción agropecuaria y/o desarrollo rural.
- i. Experiencia en actividades agropecuarias, pecuarias, acuícolas y/o forestales.
- j. Profesionales y técnicos de las ciencias agropecuarias.

**Tabla No. 9 Criterios de descuento**

<b>Criterio de descuento</b>	<b>Puntos adicionales</b>
Si es Víctima directa de conflicto.	10%
Discapacidad que impida realizar actividades productivas.	
Mayores de 65 años.	
Reubicación y reasentamiento.	
Si se encuentra en SISBEN con un puntaje hasta de 49.3 dentro de las áreas 2 y 3 del sistema,	
Más de cuatro personas a cargo.	
g. Padre o madre cabeza de familia.	
Vinculación a una organización de producción agropecuaria y/o desarrollo rural.	
Experiencia en actividades agropecuarias, pecuarias, acuícolas y/o forestales.	
Profesionales y técnicos de las ciencias agropecuarias.	

Un sujeto RESO no podrá hacer parte de dos núcleos familiares.

## 6.1 El Núcleo Familiar dentro del SIAT

Con el fin de lograr definir al núcleo familiar como “sujeto” por parte del proceso de otorgamiento del SIAT, se requiere el análisis del cómo la literatura y la Ley enmarcan el concepto de “núcleo familiar”:

- a) La Organización de las Naciones Unidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (París-1948), en su inciso 3, artículo 16, define que:

*“(...) La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad (...)”.*

- b) La Constitución Política de Colombia (1991) define que la familia es la base y núcleo de la sociedad dentro de los artículos 5 y 42 ibídem.

*“(...) El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la **familia como institución básica de la sociedad** (...)”* (negritas fuera del texto original)

*“(...) La **familia** es el **núcleo fundamental** de la sociedad. Se constituye por **vínculos naturales o jurídicos**, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.*

*La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

***Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja** y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes (...)”* (negritas fuera del texto original)

Por su parte la Ley 294 de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar violencia intrafamiliar, en su artículo 2, reza:

*“(...)”*

Para efectos de esta Ley, integran la familia:

a) Los cónyuges o compañeros permanentes;

b) El padre y la madre de familia, aunque no convivan en un mismo hogar;

c) Los ascendientes o descendientes de los anteriores y los hijos adoptivos;

d) *Todas las demás personas que de manera permanente se hallaren integrados a la unidad doméstica.*

(...)”

### 6.1.1 Vínculos naturales

La Corte Constitucional Colombiana ha definido a los vínculos naturales como las personas en familia unidas entre sí por diferentes grados de consanguinidad. A su vez, el Código Civil Colombiano afirma, en su artículo 35, que: “(...) *parentesco de consanguinidad es la relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de la sangre (...)*”

Además, el Código Civil Colombiano, en su artículo 37, define que: “(...) *Los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones (...)*”. Así mismo, en los artículos 47 a 49, define al parentesco por afinidad que se da con la relación resultado de la unión de una persona a otra (cuñados, suegros, entre otros); el otro tipo de parentesco es por adopción, denominado Parentesco Civil establecido en las relaciones de padre, madre e hijo.

Según un estudio de la Universidad Autónoma de Madrid, el sistema de parentesco consanguinidad y afinidad se define en las siguientes tablas:

**Tabla No. 10 Parentesco**

<b>Parientes de 1° grado</b>		
Línea recta ascendente por consanguinidad	Padre	Madre
Línea recta descente por consanguinidad	Hijo	Hija
Línea recta ascendente por afinidad	Suegro	Suegra
Línea recta descente por afinidad	Yerno	Nuera
<b>Parientes de 2° grado</b>		
Línea recta ascendente por consanguinidad	Abuela	Abuelo
Línea recta descente por consanguinidad	Nieto	Nieta
Línea colateral por consanguinidad	Hermano	Hermana
Línea colateral por afinidad	Cuñado	Cuñada

Tabla No. 11 *Consanguinidad*

<b>Consanguinidad</b>	
<b>Parentesco</b>	<b>Grado</b>
Mis Padres	1°
Mis hijos	1°
Mis hermanos	2°
Mis abuelos	2°
Mis nietos	2°
Mis tios	3°
Mis bisabuelos	3°
Mis bisnietos	3°
Mis sobrinos	3°
Mis primos	4°

Tabla No. 12 *Afinidad*

<b>Afinidad</b>	
<b>Parentesco</b>	<b>Grado</b>
Mis suegros	1°
Mis cuñados	2°

### 6.1.2 Vínculos jurídicos

Una relación de vínculo jurídico significa vinculo de persona a persona determinado por una regla jurídica (teoría del derecho), son aquellas relaciones regulados por el Estado y que deben cumplir unos determinados lineamientos con relación a su legitimidad (Robles Farias, 2014).

El Decreto No. 2000 de 2009<sup>5</sup>, “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 2º, definió a la Unidad Familiar como: “(...) el hogar conformado por cónyuges o compañeros permanentes, y por el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que comparten una unidad productiva y derivan ingresos de su explotación (...)”.

La Ley 1448 de 2011, en su artículo 3º, define víctimas y dentro de esta definición establece qué miembros del grupo familiar se encuentran dentro de esta categoría: “(...) También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviere desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente (...)”.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, para efectos del presente documento y programa, se entiende por “núcleo familiar”:

**“El conformado por los cónyuges, las uniones maritales, incluyendo las parejas del mismo sexo, y/o el grupo de personas unidas por vínculos de parentesco hasta tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil, que compartan un mismo espacio habitacional”. (Minvivienda, 2017, <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/subsidio-de-vivienda>)**

---

<sup>5</sup> El artículo 276 de la Ley 1450 de 2011, derogó tácitamente el artículo 26 de la Ley 1151 de 2007, lo cual generó la pérdida de fuerza ejecutoria del Decreto 2000 de 2009, pues desapareció el fundamento de derecho de este acto administrativo general y reglamentario.

Para efectos del cumplimiento de la Ley 1448 de 2011, en el marco de Régimen de Justicia Transicional, el núcleo familiar lo podrán conformar víctimas, individualmente consideradas, cuya prioridad de atención esté establecida por la Ley, el Gobierno Nacional o por un fallo judicial.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

---

- Acuerdo No. 192 de fecha 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.
- 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 2014 – 2018. 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 Republica 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 No. 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 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.
- 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 No. 16 de fecha 06 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 de 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 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 el 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. Pag 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.