

MERCADO DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS EN COLOMBIA

CARACTERIZACIÓN, MARCO CONCEPTUAL, JURÍDICO E INSTITUCIONAL



upra

Unidad de Planificación
Rural Agropecuaria

MERCADO DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS EN COLOMBIA.

Caracterización, Marco Conceptual, Jurídico e Institucional.



Créditos

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, MADR

AURELIO IRAGORRI VALENCIA

Ministro

JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS

Viceministro de Desarrollo Rural

HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERÓN

Viceministro de Asuntos Agropecuarios

LAURA ISABEL VALDIVIESO

Secretaria General

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA, UPRA

FELIPE FONSECA FINO

Director General

DORA INÉS REY MARTÍNEZ

Directora Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras

DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES

Director Técnico Uso Eficiente del Suelo y Adecuación de Tierras

DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN

Jefe de la Oficina de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

ASESORES DE LA DIRECCIÓN

EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL

Asesor de Planeación

CAMILO ANDRÉS PULIDO L.

Asesor de Control Interno

JOHANA TRUJILLO MOYA

Asesora de comunicaciones

DENNIS BERMÚDEZ MURILLO

Asesor Jurídico

LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ

Asesora Técnica

ISBN: 978-958-5552-00-5

MERCADO DE TIERRAS RURALES PRODUCTIVAS EN COLOMBIA.

Caracterización, Marco Conceptual, Jurídico e Institucional.

SUPERVISIÓN TÉCNICA

Felipe Fonseca Fino
Dora Inés Rey Martínez

EQUIPO DE TRABAJO UPRA

COORDINADOR TÉCNICO

Dora Inés Rey Martínez

LÍDER TEMÁTICO

Oscar Romero Guevara

EQUIPO TÉCNICO UPRA

Oscar Forero Esquivel
Isabel Cristina Becerra Yáñez
Diana Marcela Cuellar Orjuela

REVISIÓN JURÍDICA

Jaime Augusto Correa Medina

REVISIÓN DE TEXTO Y ESTILO

Johana Trujillo Moya
Sandra García González

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Felipe Alejandro García Barbosa
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez

FOTOGRAFÍA

Banco de Imágenes UPRA.

EQUIPO DE TRABAJO IEU-UN

DIRECTOR

Jorge Iván González Borrero
Profesor Universidad Nacional de Colombia

COORDINADOR TÉCNICO

Edna Cristina Bonilla Sebá
Profesora Universidad Nacional de Colombia

INVESTIGADORES PRINCIPALES

Gloria Bolaños Castillo
Eugenio Cortés
Giselle Manrique Vaca
Néstor Alfonso Mora
Martha Liliana Sánchez
Adriana Marcela Parías
Profesora Universidad Nacional de Colombia

COORDINADOR ADMINISTRATIVO

Sergio Alberto Ardila

EXPERTOS COMENTARISTAS

Gonzalo Andrade
Alfredo Bateman
Alcides Gómez
Salomón Kalmanovitz
Absalón Machado
Carlos Medellín Becerra
Carlos Patiño
Fernando Rojas

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

Ivonne Castillo
Camilo Chaparro
Juan Sebastián Contreras
Oscar Iván Rodríguez
Diego Alejandro Ternera

ASISTENTES ADMINISTRATIVOS

Hernán Cuesta
Luz Dary Rodríguez





Tabla de Contenidos

1. Consideraciones generales.....	15		
2. Elementos conceptuales del mercado de tierras.....	19		
2.1. Definición de la tierra como un bien.....	20		
2.2. Mercado de tierras.....	21		
2.3. Fallas de mercado.....	21		
2.4. Regularización.....	23		
2.5. El índice de ruralidad.....	25		
3. Oferta y demanda en el mercado de tierras.....	27		
3.1. Propiedad de la tierra.....	28		
3.1.1. Estructura de la propiedad y tenencia de la tierra.....	28		
3.1.2. Concentración y distribución.....	29		
3.2. Conflictos entre vocación y usos.....	30		
3.2.1. Diversidad de clasificaciones: vocación y usos.....	30		
3.2.2. Conflictos de usos.....	35		
3.3. Productividad.....	38		
3.3.1. Unidad Agrícola Familiar (UAF).....	38		
3.3.2. Estructura de costos y productividad.....	39		
4. El precio en el mercado de tierras.....	49		
4.1. Renta, renta diferencial, beneficio y precio.....	50		
4.2. Formación del precio en el mercado de tierras.....	53		
4.3. Análisis de precios del mercado de tierras.....	54		
		5. Marco jurídico del mercado de tierras.....	55
		5.1. Consideraciones generales.....	56
		5.2. Antecedentes legislativos.....	57
		5.3. Análisis Jurídico UAF.....	65
		5.4. Régimen de adquisición de UAF.....	66
		5.5. Derecho real de superficie (DRS).....	66
		5.6. Transacciones inmobiliarias.....	68
		6. Institucionalidad del mercado de tierras.....	69
		6.1. Costos de transacción, derechos de propiedad y derechos de uso.....	70
		6.1.1. Costos de transacción.....	70
		6.1.2. Derechos de propiedad.....	79
		6.1.3. La informalidad en los derechos de propiedad.....	81
		6.2. Instituciones y diseño de mecanismos: recomendaciones para su fortalecimiento.....	84
		7. Factores conexos que inciden en el mercado de tierras.....	91
		7.1. Definición de los factores.....	92
		7.2. Resultados del IFC y los subindicadores SA, SI, ST.....	94
		7.3. Indicador IFC Agregado.....	97
		7.4. Impacto de los factores en el mercado de tierras.....	98
		Bibliografía.....	101
		Glosario.....	109



Siglas

ANH - Agencia Nacional de Hidrocarburos

ANM - Agencia Nacional Minera

Asobancaria - Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia

Banagrario - Banco Agrario de Colombia S.A.

BMC - Bolsa Mercantil de Colombia

CAR - Corporación Autónoma Regional

CCI - Corporación Colombiana Internacional

CIAO - Centro Internacional de Agricultura Orgánica

COMCAJA - Caja de Compensación Familiar Campesina

CORPOICA - Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria

DNE - Dirección Nacional de Estupefacientes

DNP - Departamento Nacional de Planeación

DPS - Departamento para la Prosperidad Social

ENA - Encuesta Nacional Agropecuaria

EVA - Evaluaciones Agropecuarias Municipales

FAO - Food and Agriculture Organization

Fedelonjas - Federación Colombiana de Lonjas de Propiedad Raíz de Colombia

FG - Fondos Ganaderos

Finagro - Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario

Findeter - Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A.

FNA - Fondo Nacional Agrario

FNR - Fondo Nacional de Regalías

FP - Fondos Parafiscales

ICA - Instituto Colombiano Agropecuario

IFC - Indicador de Factores Conexos



IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi

INCO - Instituto Nacional de Concesiones

Incoder - Instituto Colombiano de Desarrollo Rural

IR - Índice de Ruralidad

LOOT - Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

MADR - Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

MADS - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

MCIT - Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia

MHCP - CISA - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Central de Inversiones S.A.

MI - DAIRM - Ministerio de Interior - Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías

MME - UPME - Ministerio de Minas y Energía - Unidad de Planeación Minero Energética

MP - Ministerio Público

MSPS - Ministerio de Salud y Protección Social

MT - Ministerio de Transporte

MTr - SENA - Ministerio de Trabajo - Servicio Nacional de Aprendizaje

MVCT - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

ONGs - Organizaciones No Gubernamentales

PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

POMCA - Plan de Ordenamiento y Manejo de Cuenca Hidrográfica

SES - Superintendencia de la Economía Solidaria

SFC - Superintendencia Financiera de Colombia

SNR - Superintendencia de Notariado y Registro

UAEGRT - Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras

UAESPNN - Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime

UPRA - Unidad de Planificación Rural Agropecuaria

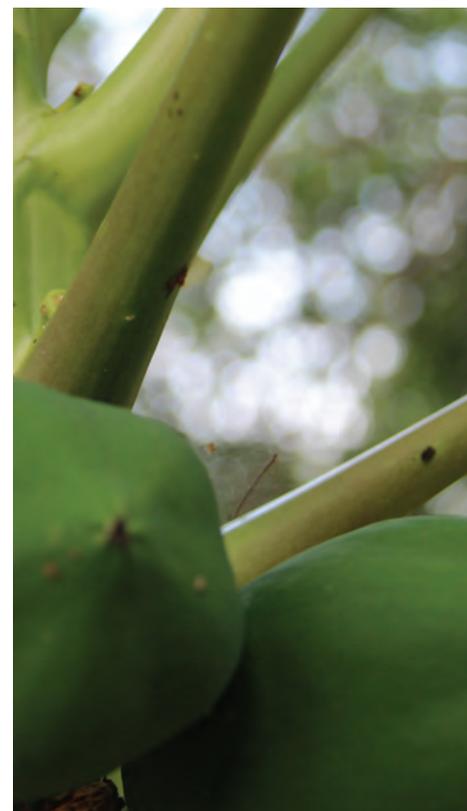
VAA - Viceministerio de Asuntos Agropecuarios

VDR - Viceministerio de Desarrollo Rural

ZRC - Zona de Reserva Campesina

ZRH - Zona Relativamente Homogénea

\$/ha. - Precio por Hectárea



Lista de Cuadros

- Cuadro 1.** Consolidado nacional por tipo de propiedad.
- Cuadro 2.** Áreas del terreno del Estado.
- Cuadro 3.** Tipos de tenencia y descripción.
- Cuadro 4.** Estructura de la propiedad, según el área y el número de predios.
- Cuadro 5.** Vocación actual de las tierras y uso recomendado.
- Cuadro 6.** Capacidad de uso de la tierra (escala 1:100.000).
- Cuadro 7.** Áreas de susceptibilidad y amenaza.
- Cuadro 8.** La oferta ambiental.
- Cuadro 9.** Áreas de explotación de hidrocarburos y áreas de títulos mineros - 2011.
- Cuadro 10.** Resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- Cuadro 11.** Conflicto de usos - todo el territorio nacional - 2011.
- Cuadro 12.** Tipo de conflictos de uso.
- Cuadro 13.** Conflicto de usos (Meta) - 2011.
- Cuadro 14.** Conflictos de uso de tipo legal en áreas de manejo especial.
- Cuadro 15.** Vocación y uso del suelo (escala 1:100.000)
- Cuadro 16.** Vocación y uso del suelo desagregado (escala 1:100.000)
- Cuadro 17.** Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH).
- Cuadro 18.** Productividad del cultivo de arroz.
- Cuadro 19.** Productividad del cultivo de maíz.
- Cuadro 20.** Productividad del cultivo de papa.
- Cuadro 21.** Productividad del cultivo de yuca.
- Cuadro 22.** Productividad del cultivo de cacao.
- Cuadro 23.** Productividad del cultivo de café.



- Cuadro 24.** Productividad del cultivo de plátano.
- Cuadro 25.** Avalúo catastral, zona rural (2012), \$/ha.
- Cuadro 26.** Número de transacciones (compraventas, hipotecas, remates, embargos y sucesiones)- Municipios y departamentos rurales.
- Cuadro 27.** Costos previos.
- Cuadro 28.** Estimación costos previos
- Cuadro 29.** Costos notariales.
- Cuadro 30.** Costos registrales
- Cuadro 31.** Predio de 5 ha.. Acto de \$100.000.000
- Cuadro 32.** Otros costos
- Cuadro 33.** Registro de propiedades.
- Cuadro 34.** Proceso de titulación para comunidades negras.
- Cuadro 35.** Proceso de titulación para comunidades indígenas.
- Cuadro 36.** Proceso de titulación de baldíos a personas naturales.
- Cuadro 37.** Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Ley 160 de 1994, Artículo 4.
- Cuadro 38.** Matriz de interrelación de procesos: normatividad Ley 160 de 1994 Vs definición UPRA e Instituciones que participan en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.
- Cuadro 39.** Tipología departamentos/regiones según Factores Conexos.
- Cuadro 40.** Subindicadores del IFC.
- Cuadro 41.** Avalúos catastrales por departamento.



Lista de Figuras

- Figura 1.** Componentes y aspectos determinantes del Mercado de Tierras.
- Figura 2.** Concentración de la tierra 2000-2009.
- Figura 3.** Capacidad de uso sostenible de las tierras.
- Figura 4.** Estructura de costos del arroz (%/ha.) por departamento.
- Figura 5.** Estructura de costos del maíz (%/ha.) por departamento.
- Figura 6.** Estructura de costos de la papa (%/ha.) por departamento.
- Figura 7.** Estructura de costos de la yuca (%/ha.) por departamento.
- Figura 8.** Estructura de costos de cacao (%/ha.) por departamento.
- Figura 9.** Estructura de costos de café (%/ha.) por departamento.
- Figura 10.** Estructura de costos de plátano (%/ha.) por departamento.
- Figura 11.** Estructura de costos ganado de cría (%/ha.) por departamento.
- Figura 12.** Relación entre la renta diferencial, el precio, los costos y la ganancia.



- Figura 13.** Interacciones entre los precios del suelo, la renta, la ganancia promedio y los costos.
- Figura 14.** Tiempo para registrar una propiedad.
- Figura 15.** La institucionalidad alrededor del Mercado de Tierras.
- Figura 16.** Departamentos mejor servidos según SI.
- Figura 17.** Departamentos menor servidos según SI.
- Figura 18.** Departamentos mejor servidos en tecnología.
- Figura 19.** Departamentos menor servidos en tecnología.
- Figura 20.** Departamentos mejor servidos según IFC.
- Figura 21.** Departamentos menor servidos según IFC.
- Figura 22.** Departamentos de nivel intermedio según IFC.

Lista de Mapas

- Mapa 1.** Índice de ruralidad – 2005.
- Mapa 2.** Oferta Hídrica natural por departamento.
- Mapa 3.** Total de Distritos de Riego por departamentos.
- Mapa 4.** Total Kilómetros de Red Vial Secundaria por departamentos.
- Mapa 5.** Factor Infraestructura según SI.
- Mapa 6.** Factor Tecnología (AT) según ST.
- Mapa 7.** IFC por departamentos.



Presentación

La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras, y Usos Agropecuarios – UPRA tiene como objeto orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA debe planificar y 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.

Con relación al mercado de tierras debe monitorear el desempeño de los procesos, proyectar su comportamiento y orientar su regulación.

Por regulación / regularización, entendemos el conjunto de intervenciones estatales tendientes entre otros a: facilitar a los sujetos de reforma agraria el acceso y retención de tierra, optimizar las densidades rurales, desincentivar la estructura bimodal (latifundio-minifundio) en la tenencia de la tierra y fortalecer la mediana propiedad. Esto se realiza mediante el fortalecimiento del marco jurídico existente (implica la definición de los diferentes alcances de los derechos de propiedad), la reducción significativa de los costos de transacción y el fortalecimiento institucional de las entidades relacionadas con el funcionamiento del mercado de tierras y de la UPRA como entidad líder de su regularización.

Como un primer aporte en esta materia, me complace entregar este primer documento técnico que contiene la caracterización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia, esperando que sirva de base y motivación para la creación de esta línea de investigación por parte del sector académico e investigativo, para la orientación de política pública desde lo institucional y para el entendimiento de las dinámicas territoriales por parte de los actores como apoyo a sus procesos de planificación.

Por último, agradezco a todo el equipo técnico y administrativo de la UPRA y del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia, quienes trabajaron de manera mancomunada y decidida para la obtención de este producto.

Felipe Fonseca Fino
Director General UPRA



Prólogo

Durante los diferentes periodos de la historia de Colombia han estado presentes múltiples conflictos en la tenencia y uso de la tierra en las zonas rurales, que se han venido agudizando con la introducción de fenómenos complejos y en muchos casos asociados con el desplazamiento forzado, el abandono y despojo de tierras, atentando así contra la propiedad privada y contra las tierras de la nación. Adicionalmente, son cada vez mayores los conflictos de uso del suelo que se dan por los traslapes de intereses entre los sectores agropecuario, ambiental y el minero.

Con el fin de abordar estas problemáticas desde la perspectiva de la planificación, mediante el Decreto No. 4145 de 2011, se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras, y Usos Agropecuarios – UPRA; entidad de carácter técnico y especializado adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que tiene dentro de sus funciones, planificar y producir lineamientos, criterios e instrumentos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento de la propiedad de la tierra rural y el mercado de tierras rurales y proyectar el comportamiento del mercado de tierras rurales así como orientar su regulación.

El mercado de tierras rurales en Colombia ha sido sin duda, un tema poco estudiado, debido en gran medida a las dificultades que se tienen con la información necesaria para abordar un estudio de esta envergadura. La información se encuentra dispersa en diferentes fuentes, parcialmente desactualizada e incompleta, o agregada a nivel de municipio sin discriminar lo urbano de rural, o a nivel de círculo registral o a nivel departamental. La mayoría de las aproximaciones realizadas han centrado su mirada en el mercado asistido de tierras como un mecanismo de acceso a tierras.

Este documento condensa el esfuerzo de un equipo transdisciplinario de investigadores de la Universidad Nacional y de la UPRA para aproximarse conceptualmente a los componentes del mercado de tierras y a sus dinámicas a nivel nacional; adicionalmente, presenta una propuesta de marco jurídico y un panorama institucional que inciden en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.

Por lo anterior, me complace hacer entrega del presente estudio que suministra las bases, siempre en permanente crecimiento, no solo del trabajo inmediato de la UPRA para el entendimiento del mercado de tierras en Colombia, sino para que se avance en los análisis y proyecciones del mercado de tierras que orienten su regularización, para un país más justo, productivo y sostenible.

Dora Inés Rey Martínez

Directora Técnica de Ordenamiento
de la Propiedad y Mercado de Tierras



Introducción IEU-UN

En el marco del trabajo que se ha venido desarrollando con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Upra, el Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia presenta en este documento el marco conceptual y la caracterización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia.

Actualmente, en el país no existen estudios de estas características. Esta falta de análisis coincide con una carencia de estadísticas fidedignas y oficiales. Se ha creado una especie de círculo vicioso: no hay análisis porque no existen estadísticas, y éstas no se consolidan porque se ha aceptado, así sea de manera implícita, que la política pública para el sector rural no requiere que haya datos. La mejor expresión de esta dinámica perversa es que el último censo agropecuario se realizó hace más de 40 años. La poca información disponible se encuentra desagregada, dispersa y parcialmente desactualizada. La ausencia de estos insumos básicos no permite que haya una definición de criterios técnicos que permitan hacer una regularización adecuada del mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Y desde la óptica institucional, la ausencia de información dificulta la coordinación entre las entidades del sector agropecuario.

Iniciamos el estudio con un análisis teórico a partir de fuentes de información (datos y fuentes bibliográficas) recopiladas por el equipo de investigación. Se hizo la revisión de una amplia bibliografía, que incluyó más de 100 fuentes. Además, se tuvo en cuenta la base de datos suministrada por la UPRA.

Durante el desarrollo del proyecto, se realizó una socialización de conceptos y se unificaron criterios en un taller realizado conjuntamente entre la Universidad y la UPRA, bajo el modelo pedagógico interestructurante. La Universidad diseñó un documento metodológico a partir de las fuentes bibliográficas consultadas y teniendo en cuenta 5 enfoques: definiciones de los mercados de tierra y de arrendamiento; vocación, uso y conflictos de tierras rurales; tamaño, tenencia y distribución; estado catastral y concentración y acaparamiento. Se hizo un normograma preliminar con las principales leyes, decretos, resoluciones, CONPES y sentencias relacionadas con el mercado de tierras rurales en Colombia. En el componente institucional se revisó la forma como interac-

túan las principales instituciones relacionadas con el mercado de tierras rurales, teniendo en cuenta los niveles: gobierno nacional, nivel territorial, sector privado y programas institucionales. La organización político-administrativa del país se sustenta en los municipios y los departamentos. Desde el lado del territorio este ordenamiento deja un vacío, porque el departamento no logra articular los municipios en función de las prioridades regionales.

Una parte muy importante de la metodología, fue el desarrollo de los talleres de validación regional en los departamentos de Tolima y Meta. Estos espacios tuvieron como objetivo adelantar discusiones técnicas a través de mesas de trabajo, en las que se analizó y confrontó, con actores relevantes de la región, las hipótesis planteadas. Estos ejercicios permitieron enriquecer la caracterización inicial del mercado de tierras rurales que hizo la Universidad Nacional. En las mesas de trabajo se discutieron los siguientes temas: transacciones del mercado de tierras rurales, tenencia, tamaño y precios, sistemas productivos, costos de producción, conflictos de uso, aspectos legales e institucionalidad.

Este documento es el informe final del estudio. En los siete capítulos presentamos el marco conceptual, jurídico e institucional, y se identifican los componentes y los aspectos determinantes del mercado de tierras rurales en Colombia. Proponemos una definición del mercado de tierras. Hacemos reflexiones sobre los costos de transacción, y ponemos en evidencia los factores que inciden en el mercado de tierras. En este contexto es fundamental poner en evidencia los conflictos que se presentan con el uso del suelo. Terminamos con algunas recomendaciones que permitan diseñar lineamientos de política, que contribuyan a regularizar y mejorar el ordenamiento de la propiedad y la gestión del territorio.

Agradecemos las discusiones y los comentarios hechos por los funcionarios de la UPRA. Especialmente, expresamos nuestra gratitud a la retroalimentación hecha por Felipe Fonseca, Dora Inés Rey, Isabel Becerra, Diana Marcela Cuéllar, Oscar Forero y Oscar Romero. Los comentarios que ellos han realizado a las versiones anteriores nos han permitido precisar el sentido de las afirmaciones y los alcances del análisis.

Jorge Iván González Borrero
Profesor UN. Director del estudio.

Edna Cristina Bonilla Sebá
Profesora UN, Coordinadora Técnica del estudio.



Introducción UPRA

El presente estudio sobre la caracterización general del mercado de tierras rurales en Colombia es el primero que genera la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA en el que se aborda esta temática con el fin de sentar las bases conceptuales y de diagnóstico general.

El primer capítulo presenta algunas consideraciones generales, así como la definición de mercado de tierras y algunas generalidades de sus componentes y determinantes.

En el capítulo segundo se aborda algunos elementos conceptuales relacionados con el mercado de tierras: las aproximaciones económicas a la tierra como un bien, los mercados de tierras y sus fallas, y la tributación, entre otros.

Los capítulos tres y cuatro se aproximan al mercado de tierras rurales productivas en Colombia, desde la oferta, la demanda y la formación del precio.

El marco jurídico del mercado de tierras compuesto por los antecedentes legislativos y algunos análisis jurídicos es abordado en el capítulo quinto.

El capítulo sexto reflexiona acerca de la institucionalidad que se relaciona con el funcionamiento del mercado de tierras y hace énfasis en los costos de transacción y sus nexos con la informalidad en los derechos de propiedad. Adicionalmente, hace un análisis comparado de la institucionalidad prevista por la Ley 160 de 1994 y la que existe actualmente.

El documento finaliza con el capítulo séptimo en donde se construye un indicador de factores conexos (agua, tecnología e infraestructura) que se elabora partiendo de la información existente a nivel nacional. Con esto se logra hacer una clasificación de los departamentos en 4 categorías de acuerdo con la valoración del indicador.

Se espera que los resultados presentados sirvan al sector académico e investigativo en la profundización de los temas y a la institucionalidad del sector agropecuario, especialmente a la misma UPRA en la continuidad de los estudios que permitan orientar la política pública para la regularización del mercado de tierras rurales en Colombia.



CONSIDERACIONES GENERALES

Capítulo 1

Capítulo 1 Consideraciones Generales



Proponemos esta definición del Mercado de Tierras:

“Existe un mercado de tierras cuando sobre las áreas disponibles es factible llevar a cabo, de manera libre y autónoma, diferentes transacciones, respetando los límites normativos relacionados con la equidad y la eficiencia”.

De entrada, esta definición marca una ruptura con las aproximaciones convencionales al mercado, ya que no se considera como ideal la interacción autónoma de las fuerzas del mercado. La definición introduce de manera explícita las dimensiones institucionales. Existe *mercado de tierras* cuando se cumplen las siguientes condiciones:

i) Intervención pública *ex-ante* y *ex-post*. En las sociedades contemporáneas la tierra es escasa. Por tanto, el Mercado de Tierras supone una intervención *previa* del Estado para determinar cuáles áreas pueden ser compradas y vendidas. El célebre artículo de Hardin (1968) sobre la *tragedia de los comunes* muestra que cuando las densidades son pequeñas y la población no es numerosa, los recursos naturales son relativamente abundantes. Hay para todos, sin peligro de que el uso de la tierra ocasione daño ambiental. Esta situación ha cambiado de manera dramática y, por tanto, las áreas disponibles tienen que ser definidas por el Estado. En otras palabras, la autoridad pública determina las tierras que pueden ser compradas y vendidas en el mercado.

También hay regulación *ex-post* porque, como sucede con cualquier mercado, la competencia lleva a que las empresas más eficientes y las personas más talentosas vayan aniquilando a los menos capaces. Para evitar estos horrores morales, el Estado tiene que intervenir. Las acciones públicas *ex-post* deben evitar que haya una concentra-

ción de la tierra inadecuada. El nivel de lo “inadecuado” depende de las ideas de justicia de cada sociedad (Sen 2009). Y, además, las intervenciones públicas tratan de impedir que la lógica rentística afecte de manera negativa la eficiencia. Los mercados que funcionan bien llevan a la concentración de la riqueza y del ingreso. Así que la acción pública que propende por la equidad es necesaria aún cuando el funcionamiento del mercado sea *perfecto*.

Además de las razones asociadas a la equidad, el Estado también debe intervenir para que el mercado sea eficiente. Y la regla básica es: mantener la competencia. Ello significa impedir, hasta donde sea posible, la concentración y el monopolio. Los procesos que se alejan de la competencia perfecta tienden a ser ineficientes. Cualquier mercado, cuando no se interviene, lleva a la concentración y a la exclusión de los más débiles. Y en el mundo rural, la intervención pública frente a la eficiencia tiene otra dimensión fundamental: el Estado debe crear las condiciones propicias para que la pequeña propiedad sea eficiente. Y en este contexto, la oferta de bienes y servicios públicos adquiere un papel determinante³. En otras palabras, las condiciones para que los mercados sean eficientes también tienen que ser reguladas.

ii) Libre oferta y demanda. La propiedad se tiene que disfrutar de manera “apacible”, como decía Mill. A nadie se le debe obligar, por cualquier medio, a realizar la transacción.

iii) Derechos de propiedad bien definidos. El mercado de tierras es más expedito en la medida en que los derechos de propiedad están bien definidos. La precisión de estos derechos no siempre se realiza de manera formal, a través de una escritura pública. En algunas comunidades los derechos están bien definidos sin necesidad de que haya una

formalización explícita. De todas formas, en las sociedades contemporáneas cada vez es más necesario que la propiedad esté definida de manera formal.

De acuerdo con esta definición normativa, al observar las características del desarrollo rural colombiano se puede afirmar que *no existe un mercado de tierras*. Esta apreciación no desconoce que todos los días se lleven a cabo transacciones de tierra, en la que se mezclan lógicas formales, informales e ilegales.

Los problemas asociados a la titulación y a la concentración de la propiedad son obstáculos estructurales al mercado de tierras. La ausencia de derechos de propiedad bien definidos dificulta la transparencia en los procesos de oferta y demanda. Y la concentración impide que haya movilidad de un factor productivo tan importante como la tierra. Existen propietarios de grandes extensiones que se benefician de rentas elevadas sin ningún afán por producir de manera eficiente.

Si la intervención pública es necesaria en todos los mercados, es mucho más en el caso de la tierra. Por tanto, no tiene sentido imaginar que *el mercado de tierras es perfecto*, y que no hay fisuras. Esta posición ingenua no tiene en cuenta que la tierra es un bien completamente distinto de los demás. Por su naturaleza, el suelo no se puede reproducir y, entonces, el mercado de tierra no es asimilable a ningún otro.

Nuestro análisis se ubica en una posición intermedia. Aceptamos que no existe un Mercado de Tierras en sentido estricto. Reconocemos que hay obstáculos estructurales que dificultan los procesos de oferta y demanda. Pero, al mismo tiempo, reconocemos que las transacciones de tierras se presentan aún en condiciones de informalidad e, incluso, de ilegalidad. Estos hechos indican que, *de facto*, las tierras se intercambian, bien sea por compra y venta, o por apropiaciones más o menos ilegales. Se ha llegado hasta el extremo que, incluso en las áreas de parques, se están negociando lotes por fuera de la normatividad legal.



En el estudio del mercado del suelo se deben tener en cuenta los aportes de la teoría clásica sobre la renta, los análisis contemporáneos sobre las posibilidades de sustitución de activos, y la importancia del suelo como factor de producción.

La Figura 1 resume los componentes del mercado de tierras: oferta, demanda y precio. En el centro de la figura hemos incluido la regularización, porque es el elemento institucional que integra y evita los excesos en contra de la equidad y la eficiencia. En la definición de la oferta y la demanda es necesario tener en cuenta la estructura de la propiedad, la vocación, los usos y la productividad. En el precio de la tierra influyen la renta (absoluta, diferencial), la rentabilidad de los activos sustitutos, el uso final, y la tasa media de ganancia. La formación de precios es un proceso multicausal. Además de los determinantes directos, existen factores conexos como: la infraestructura vial, la distancia al casco urbano, la localización, la topografía, el tamaño del terreno, el uso final del suelo (turismo, cultivo, vivienda, etc.) y por lo dicho en la definición previa, los aspectos institucionales y jurídicos, tienen una clara incidencia en la configuración del mercado.

Figura 1. Componentes y aspectos determinantes del Mercado de Tierras



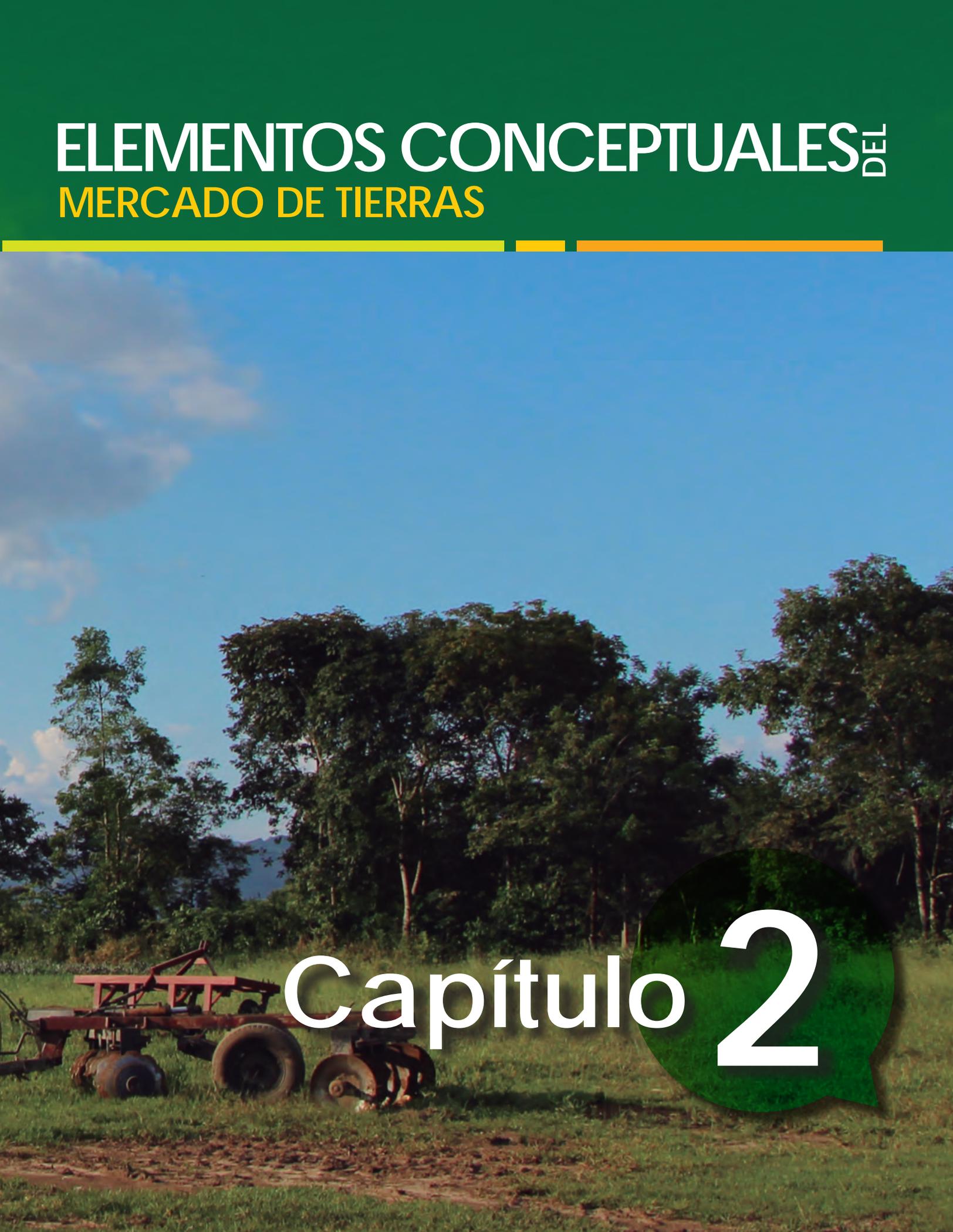
Fuente: UPRA, IEU - UN.

3. En el estudio de Cano, Vallejo, Caicedo, Amador y Tique (2012, pp. 49-50) sobre la producción de café, los autores ponen en evidencia la relevancia de la intervención pública.

“Especial importancia entre esos programas gubernamentales son los dirigidos a la erradicación de la pobreza en las regiones cafeteras y entre los caficultores: programas de educación y salud, estímulos financieros y políticas de tierras para lograr que las fincas cafeteras alcancen un tamaño no inferior a cinco hectáreas, con no menos de tres sembradas en café, tal como lo señala el Acuerdo para la Prosperidad Cafetera, para que las familias no continúen atrapadas en la trampa de la pobreza. Sobre el particular, cabe recordar el Fondo Rotatorio del Banco Cafetero, un sistema que tuvo relativo éxito en la zona cafetera, destinado a apoyar, mediante el financiamiento, la conversión de minifundios en más amplias unidades de cultivo”.



ELEMENTOS CONCEPTUALES DEL MERCADO DE TIERRAS



Capítulo 2

Capítulo 2 Elementos conceptuales del mercado de tierras



2.1 Definición de la tierra como un bien

Comenzamos el análisis de la oferta con esta frase de George: “En ningún lugar, la cuestión de la tierra es un asunto exclusivamente local. Es un tema universal” (George 1881, p. 1). La afirmación de este pensador liberal de finales del siglo XIX es profética. La cuestión de la tierra es un asunto *universal* porque:

Primero, es un recurso natural escaso, y es la condición de la vida. La tierra que no se puede reproducir es la garantía de la vida. Estos dos principios elementales se olvidan en las sociedades contemporáneas. El aumento de la huella ecológica en las naciones más desarrolladas (PUND 2011) es la expresión más evidente del desconocimiento de estos postulados básicos de George.

Segundo, la tierra es el factor de producción primario por excelencia. En la literatura clásica es claro que la tierra, junto con el trabajo, son los principales factores de producción. Las máquinas nacen de la combinación de recursos naturales y personas.

Tercero, porque es una fuente importante de ingresos. No sólo como factor de producción, sino como fuente de tributación. George insistía en que toda la renta diferencial debería ser del Estado.

Y, cuarto, porque la forma de posesión de la tierra toca de manera sustantiva la estructura social. La posesión de la tierra siempre ha sido una fuente de poder social.

La tierra es un recurso natural escaso y absolutamente necesario, “sin tierra el hombre no puede existir” (George 1881, p. 27). Esta es una afirmación de carácter universal. La posibilidad de la vida está asociada a la tierra. Y el derecho a la tierra se deriva directamente del derecho a la vida. “Puesto que todos los irlandeses tienen el mismo derecho a la vida, ellos deben tener el mismo derecho a la tierra de Irlanda” (George 1881, p. 36).

Insistiendo en el carácter universal de los problemas relativos al suelo, George dice de manera enfática: “La cuestión de la tierra en Irlanda no es un conflicto local entre los terratenientes irlandeses y los productores, sino que es el gran problema de la civilización moderna” (George 1881, p. 22). La tierra está íntimamente ligada a la vida, no sólo porque la tierra produce los alimentos, y porque los recursos naturales son un factor de producción primario, sino porque la forma de apropiación condiciona las posibilidades del acceso a los productos del suelo. “La hambruna irlandesa no fue una hambruna ocasionada por la escasez de alimentos [...]. fue una “hambruna financiera”, originada no en la escasez de alimentos sino en la pobreza de las personas” (George 1881, p. 17). En el lenguaje contemporáneo diríamos que la hambruna tuvo su origen en la falta de titularidades que permitan tener acceso a los alimentos.

A finales del siglo XIX Marx advertía que el desarrollo del capitalismo llevaría a la eliminación de los terratenientes porque constituían una traba al avance de las fuerzas productivas⁴.

2.2 Mercado de tierras

La revisión bibliográfica muestra que las definiciones del mercado de tierras son muy heterogéneas. La perspectiva depende del marco conceptual de cada autor, que busca introducir los criterios normativos que considera apropiados.

Un autor que ha sido formado en una escuela estructural concibe el mercado de una forma muy distinta a la manera como lo hace un fridmaniano ortodoxo. Desde otra perspectiva, los austriacos definen el mercado de una manera muy radicalmente diferente a como lo hacen los teóricos del equilibrio.

“El mercado no es un lugar, una cosa, o una entidad colectiva. El mercado es un proceso que está constituido por la interacción de varios individuos que cooperan bajo la división del trabajo. Las fuerzas que determinan los cambios del mercado son los juicios de valor de los individuos, y las acciones que se derivan de dichos juicios de valor. El estado del mercado en cualquier instante, es la estructura de precios. Ello significa que la totalidad de las relaciones de intercambio dependen de la interacción entre quienes desean comprar y quienes desean vender. En su totalidad, el proceso de mercado depende de la acción humana. Cada uno de los fenómenos del mercado está soportado en decisiones específicas de los miembros de la sociedad de mercado” (Mises 1949, pos. 5496-5501).

Para Mises la comprensión del mercado está mediada por las interacciones humanas. De allí se sigue, entonces, que ningún mercado es perfecto.

Otras aproximaciones, más cercanas a la llamada “corriente principal”, como la de Vogelgesang (1998), insisten en que el mercado es la interacción entre cantidades y precios. En este enfoque las personas desaparecen. Para Vogelgesang,

“... la asignación de recursos a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios y el proceso en su conjunto se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes” (Vogelgesang 1998, p. 15, énfasis añadido).

Una de las características fundamentales del mercado sería la afirmación de la competencia. Y se supone, además, que la competencia implica una definición clara de los derechos de propiedad. La competencia conlleva otros supuestos, como información perfecta, libre entrada y salida, etc.

Pero Vogelgesang reconoce que en el caso de la tierra existe una diferencia sustantiva con respecto a cualquier otro bien: la tierra no es reproducible. Este punto de partida es elemental, pero se suele olvidar cuando se definen las características de los mercados. Si el suelo no se puede multiplicar, el mercado de tierras es diferente al de otros bienes. Y una de las consecuencias de esta peculiaridad es la tendencia del precio al alza.

“... la tierra es un bien peculiar. Es totalmente inmueble, y puede ser utilizada con distintos fines y por diversos agentes en forma simultánea... La tierra en cuanto mercancía y en cuanto bien económico tiene ciertas características físicas que hacen de ella un bien económico inusual. A diferencia de la mayoría de las otras mercancías, y a diferencia del trabajo y el capital, los otros dos principales factores de la producción, no puede ser creada, reemplazada o desplazada” (Vogelgesang 2003, p. 37).

La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) propone esta definición: el mercado de tierras es...

“... el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de un predio, libres de toda presión externa” (UPRA 2013, diapositivas, énfasis añadido).

En la definición que hicimos del mercado de tierra tomamos de la UPRA la importancia de la autonomía y de la opción libre de comprar y vender. En esta aproximación adquiere especial relevancia “el disfrute apacible de la propiedad”, que en el pensamiento de los economistas clásicos, es una característica de las sociedades liberales. Este mensaje es importante en medio de la violencia colombiana, ya que el despojo y el desalojo son la negación intrínseca del gozo apacible de la propiedad.

El desarrollo del mercado de tierras debe tener el propósito, entre otros, de:

“... facilitar el acceso a la tierra de los campesinos y los pequeños agricultores más pobres de América Latina y el Caribe, con el doble propósito de avanzar hacia una distribución más equitativa del recurso y de elevar la producción y la productividad agropecuarias.” (Ocampo 2003, p. 17).

La mirada de Ocampo explicita las dos dimensiones de la intervención que ya mencionamos en nuestra definición: la búsqueda del compromiso, siempre problemático, entre la equidad y la eficiencia.

2.3 Fallas de mercado

El mercado de tierras sin control puede llevar a la concentración y al desplazamiento de los campesinos pobres. Como la tierra cada vez es más escasa, el libre mercado conduce a la exclusión. Este principio no sólo se aplica a la tierra. También ocurre en los demás mercados, y

4. En palabras de Kalmanovitz: “La propiedad privada del suelo da lugar a una renta al cobrar el terrateniente un canon por la utilización de la tierra al empresario agrícola, quien no tiene otra alternativa; la tierra es un bien limitado que no puede ser aumentado como los otros factores de la producción. Es en este sentido que la tenencia de la tierra tiene una importancia trascendental en el desarrollo capitalista, pudiendo llegar a ser una traba para el avance de las fuerzas productivas si mantiene su forma precapitalista, especialmente en la forma de la propiedad latifundiaría cuando ésta exige su tributo tanto económico como político, de parte de la clase capitalista” (Kalmanovitz 1971, p. 73).

ésta ha sido una preocupación constante de la economía política. Los procesos mercantiles llevan al fortalecimiento de las empresas más eficientes y de las personas talentosas, hasta el punto de causar, en el lenguaje de Nozick, “horrores morales”. Las sociedades liberales se han preocupado por limitar los procesos endógenos derivados del efecto Mateo⁵. Las leyes antimonopolio, que en teoría se aplican a todo tipo de mercado, buscan controlar las dinámicas perversas del efecto Mateo. El empresario talentoso termina absorbiendo al no talentoso. Y para evitar la concentración, los gobiernos han creado leyes anti-monopolio. Si este proceso que tiende hacia la concentración se observa en los mercados convencionales, es más dramático en el caso del mercado del suelo porque, de nuevo, la tierra no se puede multiplicar.

Insistimos, entonces, en que el mercado del suelo tiene que estar regulado. Con razón se argumenta que el mercado del suelo no es intrínsecamente bueno, ya que puede llevar a la concentración, dejando por fuera a los campesinos más pobres⁶. Esta dinámica perversa se puede evitar de dos maneras: primero, con la regulación y la regularización⁷ y segundo, con el apoyo del sector público a la pequeña producción campesina.

La propiedad privada no resuelve los problemas estructurales del Mercado de Tierras. No obstante, es una condición básica para la formalización de los procesos. Reiteramos que la propiedad tiene que estar acompañada de protección del Estado⁸.

El funcionamiento del mercado de tierras también se encuentra con otros obstáculos como “la escasa complementación entre esos mercados y los de otros factores - como trabajo, agua y tecnología -, y las deficiencias atribuibles a los rasgos específicos de la tierra en cuanto factor de producción” (Tejo 2003 b, p. 19). Para que el Mercado de Tierras funcione de manera adecuada, es indispensable que haya acceso a los factores complementarios.

De manera más específica,

“Algunos de los obstáculos presentes en la región que impiden el funcionamiento dinámico del mercado de tierras son: la pobreza de vastos sectores campesinos; el hecho de que hasta hace poco predominase una distribución marcadamente desigual de la tierra, con grandes latifundios por una parte y una multitud de minifundios por otra; la escasa productividad de gran parte de los predios pequeños; el bajo grado de escolaridad del campesinado; el predominio de técnicas obsoletas; la existencia de poblaciones indígenas, cuyos derechos sobre la tierra recién estén siendo reconocidos; la inseguridad jurídica de la propiedad, y la falta de titulación de los predios” (Tejo 2003 b, p. 20, énfasis añadido).

Los comentarios de Tejo tocan aspectos estructurales que vale la pena examinar con cuidado. La pobreza reduce la capacidad de demanda de las personas. La desigualdad, que tiene dos consecuencias. Por un lado, impide superar la trampa de pobreza (Kakwani, Khandker y Son 2004) y, además, no permite una universalización de la capacidad de compra (Kalecki 1954). En Colombia la brecha urbano/

rural ha aumentado de manera significativa⁹. La baja escolaridad, que tiene consecuencias en la posibilidad de ser agente, de participar y de exigir derechos. Las técnicas obsoletas que reducen la productividad a medida que se van utilizando las tierras menos fértiles. Y los aspectos relacionados con la confusión de los derechos de propiedad.

Algunos de los principales problemas del mercado de tierras son:

i) La concentración del suelo, la pobreza, la informalidad, la ilegalidad, la ausencia de infraestructura, las altas tasas de interés de los créditos, y la falta de regulación y regularización institucional, se convierten en obstáculos al Mercado de Tierras. Ya hemos dicho que la compra y venta de tierras sin control puede generar procesos endógenos acumulativos que intensifican la concentración del suelo.

ii) No hay información sobre la oferta de tierras. Los criterios para determinar la relación entre vocación y usos son heterogéneos, y ello lleva a que las capas de información se traslapen sin que sea posible precisar los complementos adecuados. Las clasificaciones son heterogéneas. Valdría la pena preguntarse si la combinación de capas significa que hay diferentes mercados de tierras, de acuerdo con las características de cada una de las capas. En otras palabras, una misma área se puede ofrecer con distintos propósitos, dependiendo de la clasificación que se utilice. Se puede llegar al extremo que de acuerdo con una clasificación, el bien que se ofrece es vendible, mientras que según otra categorización no se podría vender.

iii) La demanda también presenta problemas estructurales. La tierra se demanda porque se le considera un bien valioso, para el disfrute o para la producción.

La demanda se analiza desde dos perspectivas. La primera tiene en cuenta la relación entre la vocación y el uso efectivo. Y, entonces, se hacen evidentes los conflictos de uso. De acuerdo con nuestra definición del mercado de tierras, si el Estado delimita ex-ante las áreas que se pueden comprar y vender, y si estas disposiciones son respetadas, no se deberían presentar conflictos entre la vocación y el uso. En una sociedad bien ordenada, como diría Rawls (1971), las tierras clasificadas por el Estado para usos no productivos se respetan y, por tanto, los conflictos de uso no se presentarían.

5. El texto bíblico dice: “... porque al que tiene se le dará más y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, se le quitará aun lo que tiene” (Mateo 13, 11-13).

6. Esta preocupación es explícita en las preocupaciones de nuestros comentaristas.

7. Diferenciación “regulación” y “regularización” porque la primera noción tiene que ver con la existencia de normas (reglas), y la segunda con su exigibilidad. La segunda condición es más exigente que la primera, ya que la norma puede existir pero en la práctica no se cumple.

8. “... el mercado es sólo un instrumento a través del cual se puede contribuir a mejorar la distribución de la tierra rural, pero que requiere de un acompañamiento y apoyo activo y permanente del Estado, sin el cual no es posible el logro de los objetivos de redistribución” (Forero 2013, p. 2).

La segunda lectura tiene que ver con el vínculo entre el valor del suelo y el producto final. Cuando hay conflicto de usos, se debe buscar que la demanda de suelos disminuya (si hay sobreutilización) o aumente (si hay subutilización). Una vez que la vocación y el uso convergen, nace la pregunta por la eficiencia del proceso productivo. El primer paso es lograr la convergencia entre la vocación y el uso. Solo después se busca que la actividad productiva sea eficiente. El valor del suelo tiene relación directa con las razones por las cuales es demandado.

La informalidad de los derechos de propiedad, los conflictos por la tierra, los altos costos de transacción¹⁰ y la legislación inadecuada, obstaculizan la consolidación del mercado del suelo, y estimulan la concentración¹¹.

Los obstáculos que existen al funcionamiento del mercado de la tierra han contribuido a la concentración y a la desigualdad. La dinamización del mercado de tierras no pretende estimular la concentración sino, todo lo contrario, abrir las posibilidades de un acceso más igualitario. De nuevo, si el mercado de tierras no se interviene, inmediatamente lleva a la concentración. Al vigilar que la distribución del suelo sea equitativa se avanza hacia la justicia con la ventaja adicional de elevar la producción y la productividad. Inclusive, se ha pensado que un mercado de tierras organizado puede ser una alternativa a la reforma agraria (Tejo 2003 b). Pero, de nuevo, para evitar la concentración, y preservar la equidad, es indispensable la acción reguladora del Estado.

La reforma agraria se asocia a fuertes intervenciones del Estado. Y en los años noventa, cuando se agudizó la desconfianza frente a cualquier forma de intervención, se pensó que el mercado de tierras, de manera autónoma, iba a lograr la inclusión, la equidad y la productividad. Actualmente se ha llegado a un punto intermedio: ya no se insiste en la reforma agraria, pero se reconoce que el Mercado de Tierras se debe regular para evitar la concentración y la exclusión. Se trata, entonces, de que haya "... más Estado en el mercado y menos mercado en el Estado" (PNUD, 2011, p. 17)¹².

También se presentan *conflictos de uso de tipo legal*¹³. Ya decíamos, citando a Rawls, que en una sociedad en la que se respetan las normas, la ilegalidad debería ser incompatible con el Mercado de Tierras. En Colombia no sucede así y las transacciones se llevan a cabo aún cuando la norma no lo permita. Es sorprendente que zonas de reservas, o tierras que claramente pertenecen al Estado, estén en manos de privados y, peor aún, que sean objeto de transacción comercial entre particulares.

2.4 Regularización

La regularización va más allá de la regulación. Atrás hacemos una breve referencia a esta división. No basta con que exista la norma (regulación), ya que es necesario que se cumpla (regularización)¹⁴. La regularización debe llevar al fortalecimiento del marco jurídico existente (esto implica la definición del alcance de los derechos de propiedad), a la reducción significativa de los costos de transacción, y a la consolidación institucional. En opinión de

Bateman y Rojas, la regularización no es un asunto exclusivamente procedimental, sino que se debe analizar a la luz de los resultados¹⁵. La administración pública debe prestarle más atención a los resultados que a las formalidades de los procesos.

La tributación y su relación con la política

La tributación es un elemento crucial del ordenamiento de la sociedad. La historia del país se puede construir alrededor de los cambios en la concepción de los impuestos. En la época colonial el peso significativo de la tributación tenía relación directa con el forcejeo político con España (Restrepo 1992). Durante la República se extendió la estructura fiscal heredada de la colonia, dándole un mayor peso de los impuestos indirectos. Más adelante, en el Congreso de Cúcuta de 1821 se le dio más relevancia a la tributación directa. El impuesto a la renta surgió en 1918. Durante la primera mitad de siglo XX se hicieron esfuerzos infructuosos por consolidar la tributación directa. En medio de estas tensiones, los grupos conservadores lograron que los impuestos a la tierra nunca fueran significativos.

La Constitución del 91 reafirmó el principio clásico de que "no hay impuesto sin representación". La facultad de tomar decisiones en materia tributaria le corresponde a los

9. Antes de las series de la Mesepe (2009, 2011), el estudio de Leibovich y Rodríguez (1997) ofrece un panorama completo de la distribución del ingreso rural.

10. Usualmente, la estimación de los costos de transacción parte del supuesto incorrecto que el mercado puro no tiene costos de transacción. Esta idea es ingenua y no es compatible con la percepción de teóricos como Coase (1988), quien advierte que el mercado también tiene costos de transacción.

11. Abramo (2006, 2012) muestra que el mercado del suelo es segmentado. En América Latina la segmentación más importante se presenta entre el mercado formal y el mercado informal, cada uno con un proceso de formación de precios particular. Estos dos mercados son insustituibles. En las zonas rurales el mercado informal es más importante que el mercado formal.

12. Estamos de acuerdo con uno de nuestros comentaristas, en que la renovada atención del desarrollo del Mercado de Tierras Rurales es producto de la presión de la economía de mercado, de los programas de ajustes estructurales por la crisis de la deuda internacional, y del colapso del socialismo en Europa y en la Unión Soviética.

13. "Se refiere al uso en actividades agropecuarias, agroforestales o forestales de producción, en áreas protegidas que gozan de restricciones en el uso y aprovechamiento de los recursos, con base en las disposiciones legales vigentes, como en las áreas del Sistema de Parques Nacionales" (IGAC 2012 b).

14. Según la UPRA, uno de los propósitos de la regularización es el rompimiento de la estructura bimodal (minifundio/latifundio) y la consolidación de la mediana propiedad.

15. En la lectura que hacen Rojas y Bateman de una versión anterior de este documento, dicen que la regularización es un concepto: "... profundo a la luz de la sociología jurídica y de la administración pública contemporánea: busca asegurar la eficacia de la norma en términos de su fin superior, no de procedimientos ni de mera eficiencia administrativa".

órganos de representación política¹⁶. En el art. 363 la Constitución establece que el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad. El significado de cada uno de estos conceptos es motivo de discusión. En opinión de Arrow (1971) y Vickrey (1968), la progresividad del tributo y del gasto debe tener como punto de referencia la capacidad de pago del contribuyente. Por tanto, siempre es una medida relativa¹⁷.

Tributos a la tierra en Colombia

El sector agropecuario demanda soluciones estructurales que permitan la dinamización del mercado de tierras. Los impuestos sobre la tierra son un instrumento que ayuda a transformar la estructura social, ya que tienen una incidencia directa en la función que cumple la tierra como factor de producción y como fuente de ingresos (George 1881).

La tributación sobre la propiedad tiene dos grandes impactos: i) obliga a un uso adecuado y eficiente del suelo de acuerdo con su vocación agroecológica y las posibilidades de ventajas competitivas, ii) desactiva el factor especulativo impidiendo que las tierras se acumulen con el único propósito de generar rentas, sin retribuir nada a la sociedad. Si el impuesto se diseña bien es posible aumentar la oferta de tierra, reduciendo su precio y mejorando la productividad (Machado 2009, p. 83).

La advertencia de Machado es pertinente porque el impuesto es efectivo si se diseña bien. Y ello debe hacerse de tal manera que incentive la inversión. El pequeño productor tiene que recibir un tratamiento fiscal muy distinto al del terrateniente.

Los impuestos sobre la tierra y la propiedad rural, como parte de una política de desarrollo rural nacional, tienen como objeto dinamizar el mercado de las tierras, así como contribuir a la construcción social del bienestar en armonía con los principios constitucionales de equidad y progresividad¹⁸.

La descentralización del Estado colombiano le ha dado una cierta responsabilidad y autonomía fiscal a las entidades territoriales. Pero este propósito se ha limitado por la excesiva dependencia que tienen los gobiernos locales de los recursos del nivel central. La iniciativa tributaria local se ha limitado, sobre todo, con las transferencias originadas en las regalías. En estos casos, los gobernantes locales no tienen incentivos para aumentar impuestos locales como el predial y el ICA, en el caso de los municipios.

En este contexto, es importante reflexionar sobre las potencialidades que tiene la tributación sobre la tierra y la propiedad rural, que son un mecanismo ideal para el fortalecimiento de la administración fiscal de las entidades territoriales. A diferencia de las regalías, los impuestos sobre la tierra y la propiedad rural son una fuente de recursos sostenible. Se debe tener en cuenta que impuestos como el predial, terminan por capitalizarse a mediano y largo plazo en el valor de la propiedad urbana/rural. Mirado desde este ángulo, el impuesto sobre los inmuebles contribuyen a la valorización del bien. Aunque en teoría el discurso oficial reconoce las ventajas de los impuestos, Colombia sigue teniendo una de las tasas efectivas de tributación más bajas

de Latinoamérica¹⁹. En síntesis, reiteramos que es indispensable actualizar los catastros del país y mejorar el cobro de prediales.

El PNUD (2011) propone que el Estado intervenga para dinamizar el Mercado de Tierra. La tributación es un buen instrumento para lograr este propósito. La activación del mercado de tierras puede favorecer el desarrollo, el mejoramiento de la productividad y la equidad (Tejo 2003 a)²⁰.

La tributación al suelo tiene enormes potencialidades y, además, cuando se aplica a la renta diferencial, no tiene impactos negativos en la producción. Si el precio lo fija la productividad de la tierra menos fértil, no hay ninguna razón para que la renta diferencial se quede en manos del propietario del suelo. Por consiguiente, toda la renta diferencial debería ser del Estado. Y esta apropiación tiene dos ventajas. Por un lado, no incrementa el precio final del bien, y por otro lado, no desestimula al productor. Se debe advertir que los impuestos siempre deben ser progresivos, de tal forma que no perjudiquen a las personas más pobres.

Para George (1887) el impuesto sobre la tierra modifica la estructura social. En sus debates con los socialistas insiste en tres puntos. Primero, puesto que la tierra es el factor de producción primario por excelencia, su afectación por medio de los tributos impacta las relaciones factoriales del conjunto de la economía. Segundo, los impuestos sobre el suelo favorecen la equidad y la justicia. Desde este punto de vista, los sistemas de apropiación de la tierra en Irlanda, en Estados Unidos y en los "países civilizados", son "atrocés". Lo peor es que semejante desorden se considera "natural" y "justo" (George 1881, p. 8). Y, tercero, las contribuciones sobre la tierra son consistentes con los principios de una sociedad liberal que respeta el principio de propiedad²¹.

16. En el artículo 338 se afirma que "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales".

17. La noción de capacidad de pago está directamente relacionada con la de progresividad. En la teoría fiscal se reconocen dos principios de financiación: el de capacidad de pago y el de beneficio. El primero se acerca al impuesto y el segundo a la tarifa. La capacidad de pago está más lejos del precio y del mercado, que la tarifa. La capacidad de pago obliga a pensar en las características de cada uno de los contribuyentes. Esta situación no se presenta con la tarifa y, mucho menos, con los precios.

18. Según el Banco Mundial (2003, p. 171) "... varios autores han afirmado que, para reducir la tendencia a retener tierras improductivamente, conceptualmente serían más apropiados impuestos prediales progresivos que topes a la propiedad y otros instrumentos (...) debido a que estimulan el uso más intensivo de la tierra".

19. Siempre es bueno recordar los elementos básicos de la tributación sobre el suelo, "(...) administrar efectiva y equitativamente un impuesto sobre la tierra implica tener un registro oficial, o catastro, del tamaño, valor y estatus de propiedad de cada pedazo de tierra y su capacidad productiva, conjuntamente con información sobre los costos de producción e insumos. La administración de impuestos sobre la tierra también requiere una ley de impuesto predial que asigne derechos de propiedad y obligaciones tributarias, y una organización administrativa que mantenga actualizado el registro y que evalúe, recaude y obligue a pagar el impuesto" (Bird 1974, citado en Banco Mundial 2003, p. 168).

20. Ver, además, Cepal (2003).

En *Colombia Rural* (PNUD 2011) se afirma que impuestos, como el predial, pueden cambiar de manera sustantiva los incentivos de la producción. Para Hotelling el ritmo de explotación de los recursos naturales guarda una relación directa con la tasa de rendimiento²². Si el precio (p) depende de la tasa de retorno (γ) de la inversión el tiempo t ,

$$p = p_0 e^{\gamma t}$$

los impuestos se diseñan de tal forma que su incidencia en γ esté de acuerdo con los objetivos de los criterios del gobierno. La intervención pública es necesaria porque los derechos sobre los recursos naturales no se definen en el mercado. No hay razón para que los beneficios que resultan del descubrimiento de minerales sean apropiados por los particulares²³.

Los beneficios no deben quedar en manos de los privados porque la mina tiene un valor social²⁴. Los tributos tienen dos ventajas intrínsecas. La primera es de tipo distributivo. Y la segunda tiene que ver con la regulación del ritmo de la explotación.

El monopolio que explota los recursos naturales buscará la máxima tasa de retorno en el menor tiempo posible. Cuando el rendimiento de la explotación es bajo, los recursos naturales se explotan a un ritmo menor que cuando la tasa de rendimiento es alta. Hotelling no duda que el impuesto es el instrumento privilegiado para regular el ritmo de explotación de las minas. El autor confía en la capacidad reguladora de la tributación, y muestra que los impuestos son más efectivos que la regulación y el control.

“Más que la ineficiencia ordenada por la administración pública, los impuestos serían un método más económico en el caso de actividades meramente comerciales tales como la minería y la pesca con ánimo de lucro, así como también para la pesca deportiva” (Hotelling 1931, p. 2).

La cantidad (q) producida en el momento t sería:

$$q = f(p, t)$$

$$\int_0^T q dt = \int_0^T f(p_0 e^{\gamma t}, t) dt = a$$

a es la cantidad de producto que el gobierno considera razonable en un momento del tiempo.

Sería ideal que en la determinación de los impuestos a las empresas que explotan los recursos naturales se llegase a una situación como la definida en la *paradoja impositiva* de Edgeworth. El autor muestra que un buen diseño del sistema impositivo termina siendo favorable para todas las partes. Se puede lograr, por ejemplo, que un impuesto a los pasajes de primera clase en los trenes, lleva a una reducción del precio del pasaje, tanto para las personas que viajan en clase turista, como para las que lo hacen en primera. La argumentación de Edgeworth es de este tenor. Cuando el gobierno fija el impuesto, la empresa de ferro-

carriles trata de aumentar el número de pasajeros en clase turista. Esta decisión modifica la estructura de costos de la empresa que, finalmente, termina reduciendo los pasajes de ambos grupos de pasajeros. En este mundo ideal, ganan los pasajeros y gana el Estado.

Y volviendo al caso de la minería, el aprovechamiento de las ventajas de la minería requiere que, además de los impuestos, la política económica propenda por el impulso de la manufactura y la agricultura²⁵.

2.5 El índice de ruralidad

Introducimos el *índice de ruralidad* (IR) porque nos ayuda a clasificar los municipios y, sobre todo, porque permite pensar la ruralidad de una manera más comprehensiva. El IR pone en evidencia la relevancia de las aglomeraciones, y de las interacciones entre lo urbano y lo rural, y éste es un aspecto determinante del Mercado de Tierras.

La *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) propone que la ruralidad incluya densidades de población menores de 150 habitantes por km², y la dis-

21. En los comentarios que hicieron Rojas, Machado y Gómez a una versión anterior, llamaban la atención sobre la necesidad de distinguir los aspectos conceptuales de las posibilidades de aplicación práctica. Es claro, entonces, que la filigrana tributaria es un proceso complejo, en el que la progresividad debería ser el criterio rector de las decisiones. La estructura del impuesto se debe realizar de tal manera que la tarifa del impuesto vaya aumentando con la capacidad de pago de las personas.

22. “La consideración de la desaparición de reservas mundiales de minerales, bosques y otros activos agotables ha conducido a requerimientos para la regulación de su explotación. La sensación de que estos productos son ahora demasiado baratos para el bienestar de generaciones futuras, que están siendo explotados egoístamente a una tasa demasiado rápida y que a consecuencia de su excesiva subvaloración, están siendo explotados y consumidos con despilfarro, ha dado origen al movimiento conservacionista” (Hotelling 1931, p. 137).

23. “Lo inesperado de los descubrimientos de mineral además del despilfarro provee otra razón para el control gubernamental y para la tributación especial. Grandes beneficios de un carácter completamente ocasional se originan en conexión con descubrimientos de mineral, y no es buena política pública permitir que tales beneficios permanezcan en manos privadas” (Hotelling 1931, p. 144).

24. “El valor social de la mina en el sentido relacionado con la producción total de bienes, pero no propiamente su utilidad o la felicidad que conllevan ya que esto depende de la distribución de la riqueza, y es mayor si los productos de la mina benefician principalmente al pobre que si se convierten en artículos de lujo” (Hotelling 1931, p. 145).

25. Este criterio fue definido por Kalmanovitz desde finales de los ochenta: “... el país se aleja de una crisis cambiaría, pues las rentas mineras y las del narcotráfico auguran una oferta suficiente de divisas frente a las necesidades de la economía en el inmediato futuro y una mayor holgura en los años noventa. Empero, sólo un superávit de comercio internacional con base en manufacturas y productos agrícolas podrá contribuir a encauzar la economía hacia un círculo virtuoso de rápida acumulación de capital, renovación tecnológica, aumento de la productividad y crecimiento del mercado interior, dando paso a un sistema productivo más complejo y diversificado” (Kalmanovitz 1986, p. 551). Ver, además, Kalmanovitz y López (2006).

tancia promedio a ciudades de 100.000 habitantes o más²⁶. Al aplicar estas dos características, en América Latina y el Caribe la ruralidad sería casi el doble de la medida oficial (De Ferranti, Perry, Foster, Lederman y Valdés 2005, p. 2)²⁷. Y el impacto sobre el PIB de las actividades económicas asociadas a esta definición de ruralidad, duplica la de la participación agrícola.

También en Colombia se ha minimizado la importancia de lo rural. A partir de la propuesta de la OECD se estimó un índice de ruralidad²⁸ que parte de las mismas variables: densidad y distancia²⁹. Se retoma el IR utilizado en PNUD (2011) porque es un parámetro de referencia necesario para hacer comparaciones entre municipios y departamentos.

A partir de las dos variables se calculó el IR (PNUD 2011). Se utilizaron *componentes principales*, aplicándolos al logaritmo natural (ln) de las dos variables.

$$IR_k = \ln \left[\frac{\text{Distancia}_k}{\text{Densidad}_k^2} \right]$$

k es el municipio.

Para normalizar el indicador se utilizan máximos y mínimos, así:

$$IR_k^* = 100 \frac{I_k - \text{Min}(I_k)}{\text{Max}(I_k) - \text{Min}(I_k)}$$

El mapa 1 presenta el índice de ruralidad por municipio. A medida que sube el puntaje aumenta el grado de ruralidad, así que los colores más intensos de la figura representan a los municipios más rurales.

El índice continuo facilita la comprensión de lo rural desde la perspectiva territorial.

El IR obliga a pensar el municipio integrado al territorio. Al mirar la ruralidad a través del IR es posible plantear hipótesis sobre la forma como las dinámicas gravitacionales de las ciudades impactan el desarrollo económico y los procesos de convergencia.

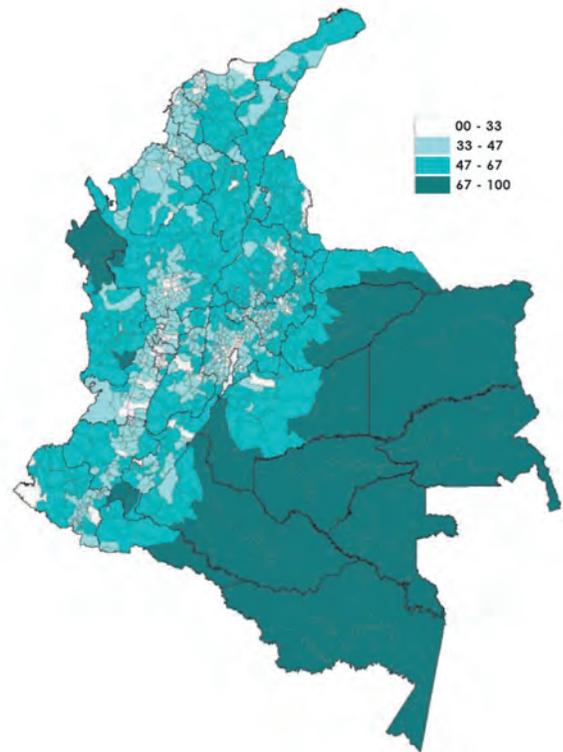
A manera de hipótesis se podría afirmar que si el índice de ruralidad es menor, el mercado de tierras funciona de una manera más eficiente.

El PNUD (2011) también calculó un *índice de ruralidad departamental* (IRD), a partir del promedio ponderado de los valores del IR del municipio que conforman el respectivo departamento. Los municipios con poblaciones “grandes” aportan más al índice departamental que municipios con poblaciones “pequeñas”.

$$IR_l^* = \sum_{k \in l} IR_k^*$$

IRD_l^* / IR_l^* es el índice de ruralidad del departamento l . \sum_k es el factor de ponderación, es la proporción de población del departamento l que habitan en el municipio k .

Mapa 1. Índice de ruralidad - 2005



Mientras más intenso el color, mayor índice de ruralidad. Fuente: PNUD (2011)

El PNUD (2011) propone dividir a los municipios en dos grupos, teniendo como límite $IRD = 40$. Por encima de este puntaje están los municipios más rurales. Y por debajo los menos rurales. De acuerdo con este criterio, el 94.4% de la superficie del país está ocupado por municipios con mayores niveles de ruralidad (75.5% de los municipios), y allí habitan el 31.6% de la población.

26. En algunos ejercicios de la OECD se ha propuesto fijar como línea de corte el tiempo de transporte superior a una hora.

27. La ruralidad, dice De Ferrari et al. (2005, p. 2), también podría medirse por la expansión de las actividades agrícolas.

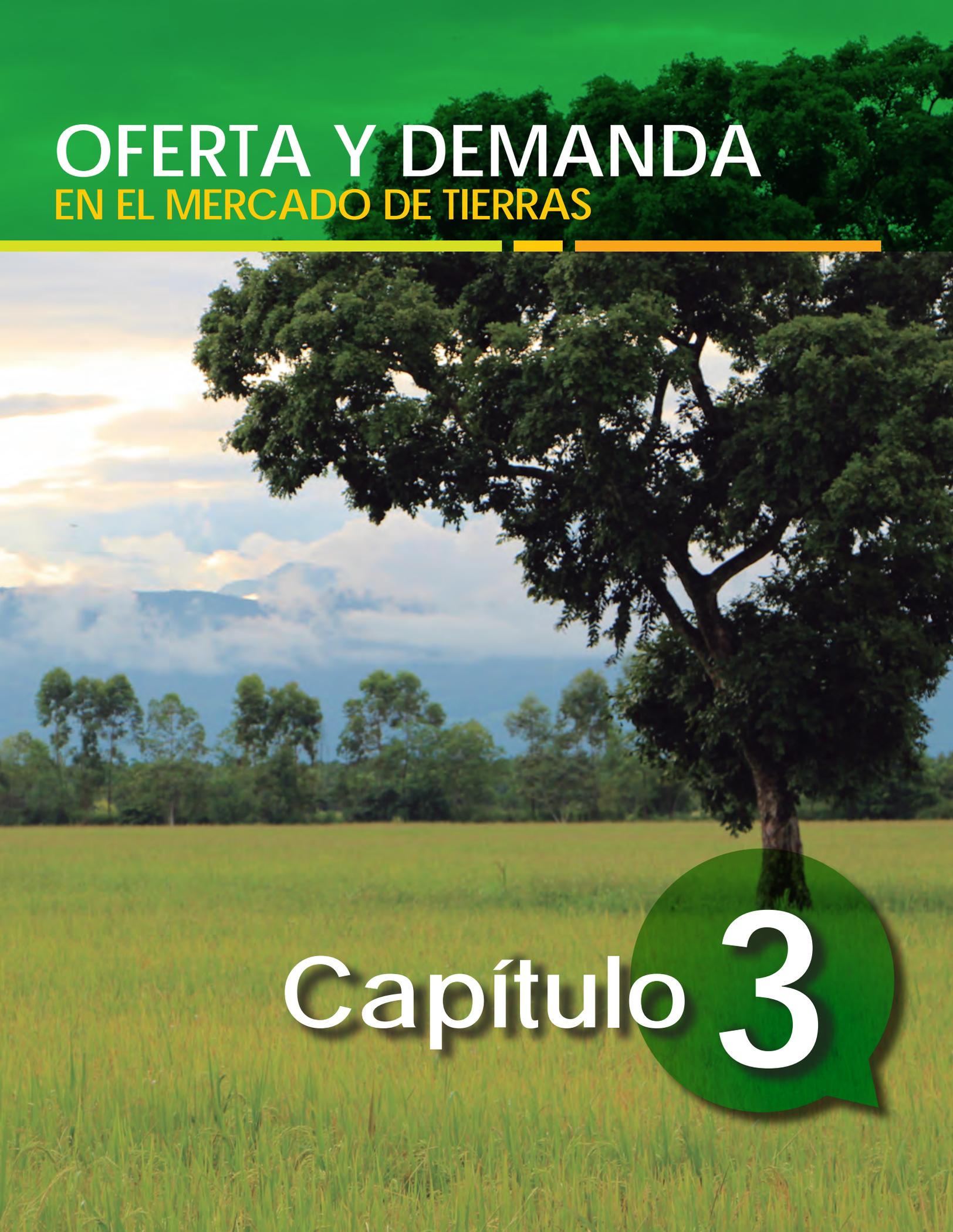
28. Sobre los cálculos del IR para Colombia, ver: Vargas, Ríos, González y Baldión (2010), González, Ríos, Baldión y Vargas (2011), Pnud (2011).

29. Corresponde a la distancia euclidiana promedio (en km.), desde un municipio a las ciudades consideradas grandes, que tienen una población superior a 100.000 habitantes. De acuerdo con el censo del 2005, en el país hay 56 municipios grandes, que dividimos en 4 categorías: i) más de 1 millón de habitantes [4 municipios]; ii) entre 400 mil y 1 millón [8]; iii) entre 200 mil y 400 mil [14] y iv) entre 100 mil y 200 mil [30]. Usando la malla digital se calculan las distancias euclidianas (distancia en línea recta en el mapa) desde cada uno de los municipios del país hasta el municipio grande más cercano de cada una de las 4 categorías. El valor final es el promedio de las 4 distancias. El IR no incluye las distancias terrestres reales porque la información disponible no lo permite. Tampoco se incorpora el tiempo de desplazamiento. Hay regiones del país en las que para recorrer 20 kms. se necesitan 4 horas.

OFERTA Y DEMANDA

EN EL MERCADO DE TIERRAS

Capítulo 3



Capítulo 3 Oferta y demanda en el Mercado de Tierras



3.1 Propiedad de la tierra

3.1.1 Estructura de la propiedad y tenencia de la tierra

Cuadro 1 Consolidado nacional por tipo de propiedad* (2009)

	Has.	%
Total Estado	17.732.976	20,59%
Total Áreas Protegidas	3.224.892	3,74%
Total Resguardos y Otros Territorios Colectivos	24.998.828	29,03%
Total Comunidades Negras	1.261.688	1,47%
Total Otras Comunidades	366.134	0,43%
Total Comunidades Religiosas	28.253	0,03%
Total Predios Privados	38.500.000	44,71%
Total General	86.112.771	100%

*No incluye los catastros de Antioquia, Cali, Bogotá y Medellín

Fuente: IGAC (2012 a) Atlas de la distribución de la propiedad rural Colombia.

El acercamiento a la estructura de propiedad es un primer paso para entender el Mercado de Tierras. A partir de la información registrada en catastro (86 millones de las 114 millones de hectáreas de superficie del país), en 2009 el área total estaba distribuida tal y como se observa en el Cuadro 1. La mayor proporción del área corresponde a la propiedad privada, aunque es significativo el peso que tiene la propiedad colectiva. En Colombia existen tres tipos de propiedad sobre la tierra: *pública*, *privada*³⁰ y *comunal*.

Colombia cuenta con 15.075.150 predios (IGAC, enero 2013), de los cuales el 74% (11.098.737 predios) está ubicado dentro de los perímetros urbanos definidos en los planes de ordenamiento territorial de los municipios y 26% (3.946.376) son predios rurales^{31/32}.

30. La propiedad privada (Constitución Política, art. 58) es aquella que pertenece a personas naturales o jurídicas, quienes pueden disponer y gozar de sus bienes, siempre y cuando no sea contra ley o contra el derecho ajeno.

31. El IGAC tiene a su cargo 9.707.615 predios, correspondientes al 65.7% del total de los predios, y pertenecientes a 995 Unidades Orgánicas Catastrales, entre municipios, San Andrés Isla y áreas no municipalizadas.

32. Se debe tener presente que esta clasificación es distinta a la del IR.

Cuadro 2. Áreas del terreno del Estado

Estado	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
INCORA-INCODER-BALDÍOS	15.700.000	16.400.000	16.300.000	16.400.000	16.300.000	16.400.000	15.400.000	16.500.000	15.500.000	12.100.000
Municipios-Departamentos-Veredas-Corporaciones Autónomas	1.307.138	1.166.894	1.177.844	1.235.967	1.279.523	1.284.433	1.277.964	1.295.886	1.344.379	1.365.006
Vacante Catastral	11.534	11.201	11.293	11.495	11.420	12.016	12.821	12.222	11.978	13.868
Otras instituciones estatales	2.783.609	2.820.342	2.819.549	3.104.492	3.153.607	3.148.669	3.153.754	4.182.226	4.161.697	4.252.093
Total Estado	19.804.281	20.400.438	20.310.688	20.753.957	20.746.554	20.847.123	19.846.545	21.992.341	21.020.062	17.732.976

El valor del 2009 es el mismo que se presenta en el Cuadro 1.
Fuente: IGAC (2012 a)

Los bienes de *propiedad pública* pertenecen a la Nación. Son bienes públicos aquellos cuyo uso pertenece a todos los habitantes; y los bienes fiscales son los bienes públicos con uso restringido. En Colombia, el subsuelo es propiedad del Estado, sin importar quién sea el propietario, poseedor o tenedor del suelo. El Cuadro 2 discrimina las formas que adquiere la propiedad pública. En la realidad, la clasificación no es tan clara como se presenta en el cuadro. Gran parte de las tierras del Estado no están claramente identificadas en lo jurídico, ni en lo espacial. Actualmente no existe un inventario completo. Además, los registros catastrales y registrales usualmente no coinciden en términos alfanuméricos y de ubicación en el terreno.

La *propiedad colectiva (o comunal)* es aquella que pertenece a los grupos étnicos del país (comunidades indígenas, negros o afrodescendientes y raizales).

Tipos de tenencia

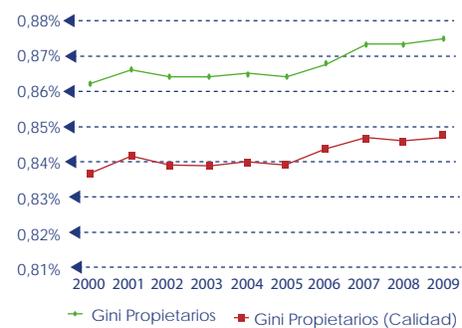
En Colombia los tipos de tenencia están muy ligados con la propiedad de la tierra (Cuadro 3).

3.1.2. Concentración y distribución

La distribución de la propiedad rural en Colombia es inequitativa. Entre 2000 y 2011, el índice Gini de tierras se incrementó de 0.85 a 0.87 (Figura 2). Estos valores son muy altos en el panorama internacional. Además, tal y como se observa en la gráfica, la tendencia a la concentración es creciente.

La mala distribución de la tierra va en contra de la justicia y de la eficiencia. Es, en otras palabras, un obstáculo al Mercado de Tierras. Para *Colombia Rural* (PNUD 2011), el cobro de prediales a la gran propiedad improductiva sería una forma de estimular el mercado del suelo, porque mejora la equidad y, al mismo tiempo, obliga a realizar una utilización más productiva de la tierra.

Figura 2. Concentración de la tierra 2000-2009



Fuente: Ibañez y Muñoz (2011)

Cuadro 3. Tipos de tenencia y descripción.

Tipo de Tenencia	Descripción
Propietario privado	Quien figura ante la oficina de registro como dueño.
Bienes Vacantes	Son aquellos inmuebles sobre los cuales se ejerció la propiedad privada, pero que aparecen en el momento sin dueño aparente o conocido.
Ocupante	Quien vive y explota un predio del Estado (baldío).
Poseedor	Quien vive en un predio privado fungiendo con ánimo de señor y dueño sin tener título.
Tenedor	Quien vive y explota un predio reconociendo dominio ajeno.

Territorio Colectivo	Quienes utilizan un predio de forma comunitaria. Por ejemplo, los miembros de una comunidad pueden tener derecho a apacentar el ganado en los pastizales comunitarios, o cultivar mancomunadamente el predio, asignar porciones de tierra para su uso, etc. Se consideran propiedad comunitaria también los resguardos indígenas o territorios colectivos de comunidades negras.
Zonas Mixtas	Son aquellas áreas donde no existe un predominio de tipo de tenencia, coexistiendo diferentes formas.
Arrendador	Quien tiene un contrato escrito o verbal para utilizar el predio.
Aparcería	Es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación (ley 6 de 1975).
Comodato	El comodato o préstamo de uso es un contrato donde una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz, para que haga uso de ella, y con cargo de restituir la misma especie después de terminar el uso (art. 2200 Código Civil).
Anticresis	La anticresis es un contrato por el que se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos(art. 2458 c.c.)

Fuente: UPRA, IEU - UN a partir de la información suministrada por la UPRA.

Cuadro 4. Estructura de la propiedad, según el área y el número de predios

Rango tamaño propiedad (ha.)	Área terreno (ha.)	%	Predios
< 1	389.502	0,96%	969.499
1 -3	1.074.746	2,66%	574.259
3 - 5	977.263	2,41%	246.577
5 - 10	1.921.275	4,75%	265.896
10 - 15	1.502.726	3,71%	121.474
15- 20	1.307.530	3,23%	74.745
20 - 50	5.806.883	14,35%	180.629
50 - 100	5.248.806	12,97%	74.770
100 - 200	4.787.171	11,83%	34.833
200 - 500	4.994.276	12,34%	16.590
500 - 1000	4.007.312	9,90%	5.497
1000 - 2000	3.129.168	7,73%	2.344
> 2000	5.324.217	13,16%	829
Total	40.470.875	100%	2.567.942

Fuente: Perfetti et al. (2012)

El Cuadro 4 ofrece un panorama claro de la concentración de la propiedad del suelo. La desigualdad genera procesos endógenos, que tienden a multiplicar las interacciones a favor de la concentración. La última fila muestra que el 0,03% de los predios son de más de 2.000 ha. y cubren el 13,6% del área.

La concentración de la tierra es un proceso dinámico. En algunas zonas el proceso de concentración de la tierra lleva a que los pequeños propietarios le vendan a los grandes. En otras zonas la pequeña propiedad se va partiendo hasta que se convierte en microfundio. En ninguna de estas formas de tenencia se logra el uso eficiente de acuerdo con la vocación del suelo. Los latifundistas, no siempre explotan la tierra eficientemente y los pequeños propietarios, no pueden producir con tecnologías apropiadas que les permitan competir en los mercados.

3.2 Conflictos entre vocación y usos

Si el ordenamiento institucional fuera adecuado, las tierras que están siendo usadas en actividades que no corresponden a su vocación deberían reducir el precio o, simplemente, salir del mercado.

El análisis del mercado de tierras, en lo relativo a los usos y vocaciones del suelo rural, que realizamos a partir de información secundaria permite evidenciar la falta de claridad que tiene el Estado en sus diversas formas de clasificar. En esta sección se hacen explícitas las restricciones de análisis que impide una adecuada vinculación de este componente al análisis del mercado de suelo rural. Revisamos las categorías que utilizan las diferentes entidades, y analizamos la información que existe en el territorio. Las categorías identificadas se deberían armonizar en el nivel nacional (a pesar de las restricciones de escalas 1:500.000 a 1:100.000).

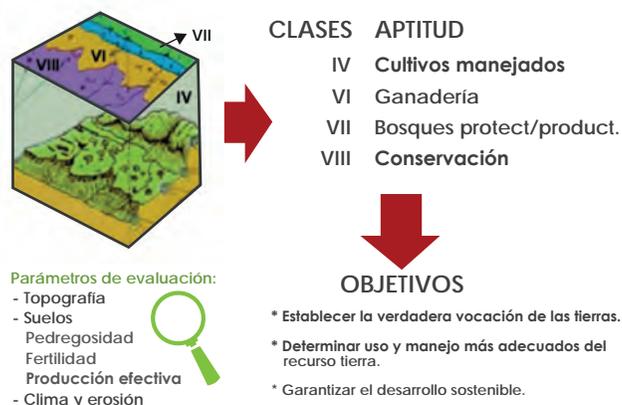
3.2.1 Diversidad de clasificaciones: vocación y usos

La principal dificultad para definir el tamaño del mercado de tierras en Colombia es contar con distintas clasificaciones de usos o variables proxy. Cada una responde a necesidades específicas. Esta diversidad de lecturas impide tener un panorama completo del conflicto entre las vocaciones y los usos. Esta heterogeneidad no ayuda a precisar las áreas que no pueden vincularse al Mercado de Tierras Rurales.

a. Condiciones biofísicas

La primera consideración tiene que ver con las características biofísicas. En Colombia las categorías han tomado como referencia el Servicio de Conservación de suelos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (SCS-USDA 1961), que contempla las siguientes dimensiones: topografía, suelos (pedregosidad, fertilidad, profundidad efectiva), clima/erosión (Figura 2). Las clases I a IV tienen posibilidad de uso agrícola, V a VII sólo pastoril (agroforestal) y VIII no tiene aptitud agropecuaria (FAO 1997). La metodología para evaluar el uso de la tierra implica determinar el uso potencial, el uso actual y, a partir de allí, los conflictos de uso.

Figura 3. Capacidad de uso sostenible de las tierras



Fuente: IGAC (2012 b)

Cuadro 5. Vocación actual de las tierras y usos recomendados

Vocación	Usos Principales
Agrícola	Cultivos transitorios intensivos
	Cultivos transitorios semi-intensivos
	Cultivos semipermanentes y permanentes intensivos
	Cultivos semipermanentes y permanentes semi-intensivos
Agroforestal	Silvoagrícola
	Agrosilvopastoril
	Silvopastoril
Ganadera/ Pecuaria	Pastoreo intensivo y semi-intensivo
	Pastoreo Extensivo
Forestal	Producción
	Protección Producción
Conservación	Forestal de Protección
	Recursos Hídricos e hidrológicos
	Recuperación
Centros Poblados/ Urbano	Suburbano
Recursos Naturales No Renovables	Minería
	Hidrocarburos

A la clasificación original del Igac le hemos añadido las dos últimas filas, correspondiente a los centros poblados/urbanos, y a los suelos utilizados en minería e hidrocarburos.

Fuente: IGAC (2012 b), con modificaciones de los autores.

En la definición de la vocación de uso se busca lograr el máximo de beneficio sin que el suelo y el agua sufran deterioro. La capacidad de uso de la tierra no depende únicamente de las condiciones del suelo, sino también del recurso hídrico y de las costumbres humanas que finalmente determinan la necesidad de uso.

Una de las clasificaciones más aceptada es: agrícola, ganadería, agroforestal, forestal, conservación y/o manejo; pero, de nuevo, hay dificultades porque la clasificación es parcial. Completamos el cuadro destacando la importancia de los ordenamientos territoriales de las ciudades, y la ocupación del suelo en minería e hidrocarburos.

Cuadro 6. Capacidad de uso de la tierra (escala 1:100.000)

Clases Agrológicas	Área (ha.)	% Área
Clase 2	690108	0,60%
Clase 3	2247139	1,97%
Clase 4	14135897	12,38%
Clase 5	11151455	9,77%
Clase 6	30570317	26,78%
Clase 7	39306167	34,43%
Clase 8	13734854	12,03%
No suelo	2338863	2,05%
Total	114174800	100%

Fuente: IGAC (2012 b)

La distribución del suelo de acuerdo con las clases agrológicas se observa en el Cuadro 6³³. El mayor porcentaje (34.43%) corresponde a la clase 7. La segunda categoría relevante es la clase 4.

b. Susceptibilidad y amenaza

En esta clasificación el IGAC tiene en cuenta las amenazas volcánicas, sísmicas, los movimientos en masa, la erosión costera, las inundaciones permanentes y prolongadas durante el año.

El Cuadro 7 distribuye 26.849.198 ha. del territorio nacional frágiles y que están amenazadas. El mayor porcentaje (79.6%) tendría peligros de remoción en masa.

Cuadro 7. Áreas de susceptibilidad y amenaza

Amenazas	Categoría	Área (ha.)	% Área nacional
Ascenso Nivel del Mar	Inundación	1.233.941	4,60%
Suelos susceptibles a Inundación	Inundación	1.916.216	7,14%
Remoción Masa	Alta/Muy Alta	21.373.121	79,60%
Amenaza Sísmica	Alta	2.230.714	8,31%
Volcánica	Alta	95.206	0,35%

Fuente: IGAC (2012 b)

33. "La capacidad agrológica se fundamenta en el análisis de las características de los suelos que limitan el uso y generan riesgo de degradación de los mismos, principalmente por erosión" (IGAC 2012 a).

Si el peligro es alto, o muy alto, los suelos deberían estar por fuera del Mercado de Tierras Rurales o ejecutar obras de mitigación y desarrollar proyectos productivos acordes con las condiciones de estos suelos. Para que estas acciones sean exitosas se requiere que haya esfuerzos conjuntos de los gobiernos nacional y local. Se supondría, además, que estas clasificaciones son compatibles con los planes de ordenamiento de los municipios respectivos.

c. Oferta ambiental

En esta clasificación se definen las áreas de *oferta ambiental* (Cuadro 8). Incluyen las áreas de *protección legal* (APL), que equivalen al 10.6%, las áreas *prioritarias para la conservación* (AAC), que son el 60.2%, las áreas de *conservación y protección ambiental* (ACPA), que es la suma de las dos anteriores (APL + AAC), es decir 70.8% del territorio nacional. Las áreas para la *producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales* (APAG) deberían ser, en sana lógica, el complemento (29.2%). Pero estos valores no concuerdan con los del Cuadro 15 que también es del IGAC. Allí las áreas para la producción equivaldría al 36.2% [19.34% para la agricultura + 13.31% para la ganadería + 3.55% para la producción agropastoril = 36.2%]. La diferencia de 7% [36.2% – 29.2% = 7%] no se explica, y no hay forma de deducirla de manera lógica a partir de los cuadros.

Cuadro 8. La oferta ambiental

Oferta Ambiental	Área (ha.)	% Área estudio
Áreas para producción.	26.377.787	23,1%
Áreas prioritarias para la conservación.	68.751.363	60,2%
Áreas de protección legal con restricciones de uso para la producción.	12.090.700	10,6%
Áreas de protección legal sin restricciones de uso para la producción.	4.924.292	4,3%
Áreas para producción en comunidades afro-descendientes y resguardos indígenas.	2.030.658	1,8%
Total	114.174.800	100%

Fuente: IGAC (2012 b)

d. Explotación de hidrocarburos y áreas de títulos mineros

El auge que ha tenido la actividad minera en el país en los últimos diez años, obliga a reclasificar el uso de las tierras. La clasificación "explotación de recursos no renovables" integra dos normas: la primera, relacionada con minería (títulos mineros a cargo de la Agencia Nacional Minera-ANM, antes era responsabilidad del Ingeominas), y la segunda, relativa a la explotación de hidrocarburos ("mapa de tierras" de la Agencia Nacional de Hidrocarburos).

Para las clasificaciones de uso de minería, el Ministerio de Minas y Energía (MME), expidió unas normas que regulan la

ejecución de las actividades mineras, conocidas como el Código de Minas (ley 685 de 2001). La norma persigue los siguientes objetivos: i) regular las relaciones entre los organismos y entidades del Estado y de los particulares entre sí, sobre las actividades que afectan los recursos no renovables que se encuentren en el suelo o subsuelo; ii) señalar las zonas en las cuales no se pueden desarrollar actividades mineras porque son de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente³⁴; iii) definir los títulos mineros, su clasificación y su utilidad, y se establecen tres clases de minería: pequeña, mediana y grande; iv) revisar la información geológico-minera disponible, para ordenar territorialmente las áreas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería.

En cuanto a la explotación de hidrocarburos, el decreto ley 4137 de 2011 asigna a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) la responsabilidad de la administración integral de las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación, la promoción y el aprovechamiento óptimo y sostenible de los mismos, y la contribución a la seguridad energética del país. Por su parte, el art. 5 del Acuerdo 4 de 2012 de la ANH, delimita las áreas de exploración o explotación de hidrocarburos, clasificando el uso de estas zonas de acuerdo con el contrato, o del estado contractual, según operador. Las categorías son: en evaluación técnica, en exploración, en producción, reservadas y disponibles.

Cuadro 9. Áreas de explotación de hidrocarburos y áreas de títulos mineros - 2011

Descripción	Área (ha.)	% Área nacional
Títulos Mineros	4.702.747	4,12%
Producción de ANH	2.026.781	1,78%
Total	6.729.528	5,90%

Fuente: UPRA, IEU - UN basada en el procesamiento de información cartográfica del estudio de conflictos de usos del suelo (IGAC 2012 b)

La distribución del área dedicada a la explotación de recursos naturales no renovables (Cuadro 9) responde a unos criterios que tampoco son compatibles con las clasificaciones anteriores. El IGAC integra las capas de títulos mineros (Ingeominas) con la de áreas de producción de hidrocarburos (Agencia Nacional de Hidrocarburos). Estas áreas suman 6.729.528 millones de ha., correspondientes al 5.90% del territorio nacional. Este porcentaje está lejos del que se presenta en el estudio coordinado por Garay (2013). Allí se afirma que más de la tercera parte del área continental colombiana cuenta con títulos mineros. La diferencia entre las dos mediciones es significativa.

En las áreas afectadas por la exploración y la explotación minera existe un mercado de tierras completamente *sui generis*, que no tiene nada que ver con los postulados convencionales sobre el funcionamiento de los mercados.

34. Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, y decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales.

El mercado de tierras relacionado con la minería y los hidrocarburos es especialmente complejo. Los procesos de generación de rentas se han agudizado en los últimos años, y la capacidad de regularización del Estado - vía tributos y controles institucionales - ha sido muy frágil (Garay 2013).

El texto de Rudas y Espitia (2013), incluido en la recopilación de Garay, tiene dos virtudes: primero, propone formas novedosas de medir la renta minera y segundo, muestra que los impuestos efectivos y las regalías que se pagan son muy bajos. La contabilidad convencional no suele respetar la diferencia que hacían los autores clásicos entre renta, ganancia y costos. Los balances convencionales olvidan que los mayores precios, generadores de renta, no se derivan de la capacidad empresarial, sino de factores exógenos. La totalidad de estas rentas no pertenece a las empresas mineras. Y el análisis de la tributación efectiva tiene la virtud de medir el volumen escandaloso de exenciones y privilegios (González 2013 b).

e. Áreas de reglamentación especial

Cuadro 10. Resguardos indígenas y comunidades afrodescendientes

Descripción	Nos.	Área (ha.)	% Área nacional
Resguardos Indígenas.	639	30.978.606	27.13%
Comunidades Afrodescendientes.	156	5.177.439	4.53%
Reservas Campesinas.	6	827.166	0.72%
Total	801	36.983.211	32.38%

Fuente: IGAC (2012 b)

Las áreas de *reglamentación especial* fueron tratadas en el proyecto del IGAC por la Mesa Social, Económica, Cultural, Demográfica y Poblacional. Corresponde a la información de los resguardos indígenas, comunidades afro y Zonas de Reserva Campesina (ZRC). La distribución se observa en el cuadro 10. El área correspondiente a la reglamentación especial es de 36.983.211 ha. A los resguardos indígenas le corresponde el 27.13%, a las comunidades afro el 4.53%, y a las ZRC el 0.72%. En virtud de su reglamentación especial, en estas áreas tampoco existe un Mercado de Tierras.

f. Ordenamiento territorial

La clasificación de los usos también puede responder a categorías normativas, como las definidas en la Leyes 1551 de 2012 (estatuto municipal), 1454 de 2011 (LOOT), 388 de 1997, 99 de 1993 y 4 de 1913 (código de régimen político municipal). Para tener en cuenta estas disposiciones, se ha modificado el cuadro inicial del IGAC con el fin de incluir el uso suburbano. Esta categoría aplica a las parcelaciones campestres y a los centros poblados o cabeceras de corregimiento o vereda.

La Ley 388 le da relevancia a la definición de usos del suelo en las áreas rurales. Define las condiciones de protección

y mejoramiento de las zonas de producción agropecuaria, forestal o minera. Delimita las áreas de conservación de los recursos naturales paisajísticos, geográficos y ambientales, incluyendo las zonas de amenazas y riesgos, o que formen parte de los sistemas de provisión de los servicios públicos domiciliarios, o de disposición final de desechos sólidos o líquidos. Precisa la localización de las zonas determinadas como suburbanas, fijando las intensidades máximas de ocupación y usos admitidos. En este ejercicio clasificatorio se deben tener en cuenta su carácter de ocupación en baja densidad, de acuerdo con las posibilidades de suministro de servicios de agua potable y saneamiento, en armonía con las normas de conservación y protección de recursos naturales y medio ambiente. Es necesario, además, que haya una identificación de los centros poblados rurales, y que se adopten las previsiones necesarias para orientar la ocupación de sus suelos y la adecuada dotación de infraestructura de servicios básicos y de equipamiento social. También se exige determinar los sistemas de aprovisionamiento de los servicios de agua potable y de saneamiento básico de las zonas rurales, y la localización prevista para los equipamientos de salud y educación. En la expedición de normas para la parcelación de predios rurales destinados a vivienda campestre, es necesario tener en cuenta la legislación agraria y ambiental.

De manera complementaria a las disposiciones de la Ley 388 de 1997, en el Estatuto Municipal (Ley 1551 de 2012) se incluye como una de las funciones del municipio:

"Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y el uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los Planes de Ordenamiento Territorial serán presentados para revisión ante el Concejo Municipal o Distrital cada 12 años" (Ley 1551 de 2012, art. 3).

La Ley 99 de 1993 define instrumentos de planificación y gestión territorial en las zonas donde se puede ejecutar la política agraria. El Decreto 3600 de 2007, por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de

35. "Áreas para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos naturales. Incluye los terrenos que deban ser mantenidos y preservados por su destinación a usos agrícolas, ganaderos, forestales o de explotación de recursos naturales. De conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 3 del Decreto 097 de 2006, en estos terrenos no podrán autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles que impliquen la alteración o transformación de su uso actual. Dentro de esta categoría se incluirán, entre otros, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54 del decreto-ley 1333 de 1986, los suelos que según la clasificación del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), pertenezcan a las clases I, II y III, ni aquellos correspondientes a otras clases agrológicas, que sean necesarias para la conservación de los recursos de aguas, control de procesos erosivos y zonas de protección forestal" (Decreto 3600 de 2007, art. 28).

parcelación y edificación en este tipo de suelo, hace consideraciones relevantes sobre política agraria³⁵.

En el Decreto 3600 (art. 6) se define un instrumento de planeamiento intermedio del suelo rural, que precisa las condiciones de ordenamiento de las denominadas Unidades de Planificación Rural teniendo en cuenta i) La división veredal; ii) la red vial y de asentamientos existentes; iii) la estructura ecológica principal; iv) la disposición de las actividades productivas; v) las cuencas hidrográficas, cerros y planicies u otros elementos geográficos.

En el país no existe una cartografía que consolide estas disposiciones a nivel nacional que nos permita utilizar esta información para la determinación del tamaño del mercado de tierras rurales, y/o los conflictos de vocación y uso que se presentan en dicho mercado.

g. Zonificación intermunicipal de los conglomerados productivos agropecuarios

De otra parte y con el propósito de acercarse a la relación entre las áreas y las condiciones de producción, el IGAC propone una *zonificación intermunicipal de los conglomerados productivos agropecuarios*. Estos mapas corresponden a unidades territoriales que resultan de la asociación de municipios con características similares desde el punto de vista de la producción, la fisiografía y los grupos culturales:

i) Conglomerado productivo del café (1.200-1.900 m.s.n.m.), relacionado con la producción de aguacate, plátano (dominico hartón), banano, caña panelera, tabaco, yuca, cítricos, frijol, maíz, pastos, morera, hortalizas y frutales. Se localizan principalmente en los departamentos de Antioquia, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Tolima y Valle del Cauca. Incluye 434 municipios.

ii) Conglomerado productivo del arroz (0-500 m.s.n.m.) asociados con algodón, maní, ajonjolí, yuca, caña de azúcar, cítricos, maíz, sorgo, soya, ají, ñame, frutales y hortalizas. Ubicado en los departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Caquetá, Casanare, Cesar, Choco, Córdoba, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Meta, Putumayo, Norte de Santander, Santander, Sucre, Tolima y Vaupés. Abarca 116 municipios.

iii) Conglomerado productivo de la palma de aceite (0-500 m.s.n.m.), vinculado con yuca, maíz, caña de azúcar, ají, ñame, frutales, banano, sorgo, soya y hortalizas. Incluye los departamentos de Antioquia, Bolívar, Casanare, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Magdalena, Meta, Norte de Santander y Santander. Incluye 58 municipios.

iv) Conglomerado productivo de la papa (2.000-2.800 m.s.n.m.), relacionado con hortalizas (remolacha, calabaza, chiles, coles, acelgas, espinacas, pepinos, apio, repollo, zanahoria, maíz, lechuga, arveja, ajo, haba, coliflor, cebolla cabezona y cebolla larga), frutales (curuba, tomate de árbol, fresa, uchuva, guayaba (feijoa), mora, caducifolios, gulupa y granadilla), flores (rosas, claveles, pompones, crisantemos, orquídeas entre otras). Comprende los depar-

tamentos de Antioquia, Boyacá, Cauca, Cundinamarca, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Santander y Tolima. Cubre 176 municipios.

v) Conglomerado productivo del banano y plátano de exportación (zonas planas y cálidas) (0-600 m.s.n.m.), asociados con banano, maíz, ají, ñame, hortalizas y frutales. Se localizan principalmente en los departamentos de Antioquia, Caquetá, Cauca, Cundinamarca, La Guajira, Nariño, Putumayo y Valle del Cauca. Cobijan a 12 municipios.

vi) Conglomerado productivo del cacao (600-1.200 m.s.n.m.), relacionados con caucho, tabaco, maíz, caña panelera, plátano hartón, frutales y hortalizas entre otros. Están ubicados en los departamentos de: Antioquia, Arauca, Bolívar, Boyacá, Caldas, Choco, Cundinamarca, Guainía, Huila, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Tolima y Vichada. Cobija a 58 municipios.

vii) Conglomerado productivo de la caña de azúcar. Se localizan principalmente en los departamentos de Bolívar, Caldas, Cauca, Risaralda y Valle del Cauca. Abarca 32 municipios.

viii) Conglomerado productivo de la ganadería (zonas planas y cálidas) (0-1.000 m.s.n.m.), asociado con yuca, maíz, caña de azúcar, ají, ñame, frutales, plátano y hortalizas.

h. Catastro

El Catastro nacional tiene su propia clasificación de los suelos³⁶. La Resolución 070 de 2011 planteó la necesidad de contar con un Sistema Nacional Catastral (SNC) que "permita producir, analizar y divulgar información obtenida de los procesos catastrales para apoyar la administración y el mercado eficiente de la tierra".

Desde nuestra perspectiva, la buena información catastral tiene una relación directa con un mercado de tierras eficiente, así que el catastro es mucho más que un instrumento fiscal. Su propósito es amplio, ya que se trata de un sistema de información de tierras indispensable para el desarrollo social, y para la consolidación del mercado del suelo.

La clasificación catastral vigente hasta el 2006, determinada por la variable destino económico, del denominado registro 2 de Catastro consta de las siguientes entradas: "A" habitacional, "B" Industrial, "C" Comercial, "D" Agropecuario, "E" Minero, "F" Cultural, "G" Recreacional, "H" Salubridad, "I" Institucional, "J" Mixto. Esta nomenclatura no ofrece una clasificación apropiada para política agraria. Sin embargo, a partir del año 2011, se agregaron nuevos destinos económicos a la lista, y el IGAC está aplicando esta mejora para todos los municipios a su cargo.

i. Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA)

La Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) también realiza una clasificación de vocación (pero bajo supuestos de estimación estadística), con el fin de evaluar, entre otras

36. Ley 65 de 1939, Decreto 1301 de 1940, ley 14 de 1983, Decreto 3496 de 1983, Decreto 2113 de 1992, Decreto 208 de 2004, Resolución 070 de 2011, Resolución 1008 de 2012, Resolución 1055 de 2012.

dimensiones, el uso de la tierra, el área, la producción y el rendimiento de los principales cultivos (transitorios, permanentes), los árboles frutales dispersos, el área en pastos y forestal, la producción de leche, las especies menores y el inventario pecuario en 22 departamentos del territorio de Colombia³⁷.

3.2.2 Conflictos de usos

La identificación de los conflictos de uso depende de la forma como se ha clasificado la vocación³⁸. Hemos abordado el análisis del tema de conflictos de uso de la tierra rural a partir de la cartografía del IGAC a escala 1:100.000. Incorporamos capas de información territorial que incluyen, por un lado, la vocación o capacidad del suelo y, por el otro, la demanda relacionada con utilización de dichas tierras. Esta clasificación es una de las posibles y por tanto, apenas es una aproximación a los problemas relacionados con el conflicto de usos y las clasificaciones pertinentes para determinar un marco territorial que ayude a entender la complejidad del Mercado de Tierras Rurales.

De una manera general, los conflictos de uso se pueden expresar mediante las categorías: adecuado, subutilizado, sobre utilizado, zona urbana. El Cuadro 11 resume la situación global.

Cuadro 11. Conflicto de usos - todo el territorio nacional - 2011

Tipo de Conflictos de Uso	Área (ha)	% Área
Adecuado	77.083.138	67.59%
Subutilización	14.900.954	13.07%
Sobreutilización por actividades agropecuarias	13.383.466	11.73%
Sobreutilización en otras áreas	4.340.740	3.81%
Zona urbana	222.561	0.20%
Otros usos*	658.620	0.58%
Nubes (No se determinó el conflicto)	3.461.352	3.03%
Total	114.050.831	100%

Fuente: UPRA, IEU - UN basada en procesamiento de información cartográfica del estudio de conflictos de usos del suelo IGAC (2012 b)

El 67.59% del área tiene un uso adecuado³⁹. El 13.07% está subutilizada, y el 15.54% sobreutilizada⁴¹.

Las categoría "zona urbana" presenta inconsistencias dado que en la categoría de vocación incluye las áreas de suelo urbano y en la categoría de uso incluye además los centros poblados rurales y las áreas suburbanas (parcelaciones). En el cuadro se puede identificar un conflicto de usos en esta categoría ya que por vocación del suelo existen 222.561 ha. y por uso (utilización) existen 416.847 ha. En la categoría

"nubes" no es posible identificar los usos y sus conflictos.

El Cuadro 12 desagrega los tipos de conflictos de uso que se presentan por sobreutilización. El total de 17.724.205 ha. resulta de sumar las diversas formas de sobreutilización del cuadro 11. El peso más relevante corresponde a las actividades agropecuarias y forestales (75.51%). La cantidad de hectáreas es considerable en el territorio nacional(13.383.466). Le siguen, pero con un porcentaje menor (12.59%) los conflictos en áreas pantanosas por utilización pecuaria. Preocupa, sobre todo, que estas tendencias no se estén reduciendo.

37. Puesto que la investigación tiene su origen en una encuesta, estas variables son estimadas con base en parámetros estadísticos con las siguientes características y restricciones:

i) Es una encuesta por muestreo probabilístico, multietápica, estratificado de conglomerados, donde la unidad de observación es el Lote que es un Pedazo de Segmento de Muestreo (PSM). Además, la unidad de muestreo es la Unidad Primaria de Muestreo (UPM) y los Segmentos de Muestreo (SM). La unidad de información es el productor.

ii) El marco estadístico existente se elaboró en 1985-1986, y es actualizado con base en cada operativo de campo de la ENA. Tiene 61.733 UPM, pero para la ENA el tamaño de la muestra es de 2.690 SM (primer semestre) y 6.044 SM (segundo semestre).

iii) El marco de muestreo de áreas, se forma al dividir el área total en pedazos pequeños, llamados Unidades Primarias de Muestreo (similar a lotes), mediante límites naturales y/o culturales fácilmente identificables en el terreno, y delineables sobre fotografías aéreas, mapas o cualquier otro elemento de tipo geográfico. Este conjunto de unidades constituye el Marco de Muestreo de Áreas (MMA).

iv) Cuando se ha seleccionado la muestra de segmentos, se hace una división cartográfica de las UPMs a las que pertenecen los segmentos seleccionados, de acuerdo con los tamaños previamente establecidos.

v) El error de muestreo es menor o igual a 15%. El ejercicio se realiza en 22 departamentos agrícolas: Antioquia, Atlántico, Bogotá, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cauca, Cesar, Córdoba, Cundinamarca, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Quindío, Risaralda, Santander, Sucre, Tolima, Valle del Cauca y Casanare.

38. La Facultad de Agronomía de la Universidad Nacional de Colombia acaba de proponer una metodología para la evaluación de tierras para la zonificación con fines agropecuarios a nivel nacional. Allí se introducen nuevos conceptos de usos de la tierra rural. Todavía no hemos tenido en cuenta esta clasificación porque se refiere a una escala distinta a la prevista para este estudio, ya que se limita a los usos agropecuarios.

39. Para el IGAC "las tierras sin conflictos de uso o en uso adecuado se caracterizan porque la oferta ambiental dominante guarda correspondencia con la demanda de la población" (IGAC 2012 b).

40. "El conflicto de uso por subutilización se presenta en tierras donde la demanda ambiental es menos intensa en comparación con la mayor capacidad productiva de ellas" (IGAC 2012 b).

41. "El conflicto por sobreutilización se presenta en las tierras en las cuales los agro-ecosistemas predominantes hacen un aprovechamiento intenso de la base natural de recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva; ello lo hace incompatible con la vocación de uso principal y los usos compatibles recomendados para la zona, con graves riesgos de tipo ecológico y/o social" (IGAC 2012 b).

Cuadro 12. Tipos de conflictos de uso

Tipo de Conflictos de Uso	Área (ha)	% Área
Sobreutilización por actividades agropecuarias y forestales	13.383.466	75.51%
Conflicto en áreas pantanosas por utilización pecuaria	2.231.912	12.59%
Conflicto en áreas pantanosas por utilización agrícola	1.070.712	6.04%
Conflicto por usos inadecuados en zonas de páramos	927.891	5.24%
Conflictos en áreas suburbanas (sin decreto 3600)	60.702	0.34%
Conflictos por obras civiles	49.522	0.28%
Total	17.724.205	100%

Fuente: UPRA, IEU - UN basada en procesamiento de información cartográfica del estudio de conflictos.

Las categorías del Cuadro 11 se pueden desagregar por departamentos⁴². El Cuadro 13, por ejemplo, ilustra la forma como se hace la clasificación en el caso del Meta. La distribución corresponde a todas las hectáreas del departamento. Debe tenerse presente que a medida que la información se va aproximando al nivel local, el problema es la escala de la cartografía básica, y la falta de homogeneidad. Cuando se está en la dimensión local la cartografía apropiada es 1:25.000. Los conflictos de uso no se captan de manera adecuada cuando la información es muy agregada.

Cuadro 14. Conflictos de uso de tipo legal en áreas de manejo especial

Área de manejo especial	Área (ha.) territorios artificializados	% Área territorios artificializados	Área (ha.) territorios agrícolas	% Área territorios agrícolas	Área (ha.) pastos y arbustos	% Área pastos y arbustos	Total (ha.)	% Área total
Parques naturales nacionales	1005,67	0,06%	215203,27	12,65%	1484800,06	87,29%	1.701.009	44,88%
Reservas forestales naturales	832,43	0,53%	113107,74	71,87%	43429,64	27,60%	157.370	4,15%
Parques naturales regionales	11420,45	0,70%	1249465,91	76,22%	378317,34	23,08%	1.639.204	43,25%
Parques naturales locales	1384,72	0,47%	239285,14	81,83%	51764,03	17,70%	292.434	7,72%
Total (ha.)	14643,27	0,39%	1817062	47,94%	1958311	51,67%	3.790.017	100%

Fuente: IGAC (2012 b)

El tema de la escala es neurálgico cuando, por ejemplo, se diseña el POT de los municipios. Las diferencias en las escalas generan conflictos porque juegan numerosos intereses económicos y políticos.

Cuadro 13. Conflicto de usos (Meta) - 2011

Categoría de Uso	Área (ha.)	%
Adecuado	4.153.890	50,85%
Subutilizado	3.154.264	38,61%
Sobreutilizado	232.641	2,85%
Minería	141.959	1,74%
Cuerpos de Agua	23.697	0,29%
Otros	461.498	5,65%
Zonas Urbanas	1.138	0,01%
Total general	8.169.087	100%

Fuente: IGAC (2012 b)

Como dijimos atrás, también se presentan *conflictos de uso de tipo legal*⁴³. En una *sociedad* en la que se respetan las normas, la ilegalidad debería ser incompatible con el mercado de tierras. En Colombia no sucede así. Y las transacciones se llevan a cabo aún cuando la norma no lo permita. Según el Cuadro 14, habría 3.790.016 ha. en conflicto por uso ilegal. La recuperación de estas áreas exige una capacidad institucional que supera la existente en el Estado colombiano. Estas áreas de manejo especial no deberían estar sometidas a ningún proceso de compra-venta porque son parques naturales o zonas de reserva.

42. En los ejercicios de validación de la información que realizamos con la UPRA en el Meta y Tolima se hicieron los análisis a nivel de cada departamento.

43. "Se refiere al uso en actividades agropecuarias, agroforestales o forestales de producción, en áreas protegidas que gozan de restricciones en el uso y aprovechamiento de los recursos, con base en las disposiciones legales vigentes, como en las áreas del Sistema de Parques Nacionales" (IGAC 2012 b).

Cuadro 15. Vocación y uso del suelo (escala 1:100.000)

Tipos	Vocación de uso		Cobertura y uso	
	Área (ha.)	%	Área (ha.)	%
Agrícola	22.077.625	19,34%	5.315.705	4,66%
Ganadería	15.192.738	13,31%	34.898.456	30,57%
Agrosilvo-pastoril	4.057.776	3,55%	5.064.191	4,44%
Forestal	64.204.294	56,23%	60.703.476	53,17%
Conservación	6.303.503	5,52%	4.332.133	3,79%
Otras	2.338.864	2,05%	3.860.840	3,38%
Total	114.174.800	100,00%	114.174.801	100,00%

Fuente: IGAC (2012 b)

La primera aproximación a la relación entre la oferta y la demanda de tierra, la hacemos comparando la vocación⁴⁴ y los usos (Cuadro 15). El uso ineficiente de la tierra es evidente. Este desbalance entre vocación y uso tiene impactos negativos en la productividad y además tiene consecuencias perversas sobre el medio ambiente. Existe conflicto de usos cuando la utilización no corresponde a la vocación. Y existe un problema de eficiencia cuando el uso es adecuado pero no se maximiza su aprovechamiento.

El área apta para actividades agrícolas suma 22.077.625 ha., y ocupan el 19.34% del país. El área apropiada para actividades ganaderas suma 15.192.738 ha., que equivalen al 13.31%. Las zonas óptimas para la actividad agrosilvo-pastoril suman un total de 4.057.776 ha.(3.55%). Las tierras apropiadas para el desarrollo forestal suman 64.204.294 ha. (56.23%). Las áreas determinadas para la conservación de suelos suman 6.303.503 ha.(5.52%). El grupo otras incluye cuerpos de agua [1.9 millones ha.], zonas urbanas [232.7 miles ha.], no suelo [170.8 miles ha.]. Esta desagregación se observa bien en la parte izquierda del Cuadro 16, que también incluye vocación y usos (parte derecha.)⁴⁵.

Cuadro 16. Vocación y uso del suelo desagregado (escala 1:100.000)

Vocación

Grupo de Vocación	Área (ha.)	Área
Agrícola	22.077.625	19,34
Ganadera	15.192.738	13,31
Agrosilvopastoril	4.057.776	3,55
Forestal	64.204.294	56,23
Conservación de Suelos	6.303.503	5,52
Cuerpo de Agua	1.935.201	1,69
Zonas urbanas	232.791	0,20
No suelo	170.871	0,15
Total	114.174.800	100
Cultivos óptimos de la vocación agrícola		
Aptitud cultivos -Corpoica-	2838264	5,1
Área con riego y drenaje para la vocación agrícola		
Áreas de distritos -Fedearroz-	59625	0,1
Áreas de potencial minero en general		

Uso

Categoría	Área (ha.)	Área
Zonas urbanas y suburbanas	41.6847	0,37
Territorios agrícolas	5.315.705	4,66
Territorios ganaderos	34.898.456	30,57
Bosques	60.703.476	53,17
Bosques fragmentados con pastos y cultivos	5.064.191	4,44
Áreas húmedas	1.376.513	1,21
Superficies de agua	1.820.574	1,59
Otras coberturas (afloramientos rocosos, glaciares y otros)	1.135.045	0,99
Nubes	3.443.993	3,02
Total general (ha.)	114.174.800	100

Fuente: IGAC (2012 a)

Al comparar entre vocación y usos, la primera diferencia significativa se presenta en las *zonas urbanas*, pero las categorías que utiliza el IGAC en ambos cuadros es distinta. En el de vocación el nombre es "zonas urbanas", y en el de usos es "zonas urbanas y suburbanas". Como esta segunda noción es más amplia, la comparación no es rigurosa. Llama la atención el poco uso que se está haciendo de las tierras con vocación agrícola, apenas la cuarta parte de su potencial. Y es alarmante la "ganaderización" de extensas zonas del país. Mientras que las tierras con vocación ganadera son el 13.31%, se están usando para este propósito más del doble (30.57%). Entre tanto, el área forestal se ha ido perdiendo, y 3.500.818 ha. de bosques se están utilizando en otros propósitos [64.204.294 – 60.703.476 = 3.500.818].

La asimetría entre vocación y usos, la expresa Machado de esta manera:

"En la Costa Atlántica es predominantemente ganadero (77.8%) y sólo se usa en la agricultura el 6.7% del suelo. En el Occidente los pastos cubren el 50% del área y la agricultura el 14%, el resto está en bosques; en Centro Oriente pesan más los pastos (62.4%) que la agricultura (12.2%) y en el Piedemonte llanero los pastos cubren el 82.4% del suelo y sólo un 3.7% se destina a la agricultura. En los departamentos de la frontera es también notorio el peso de los pastos (3/4 partes) y la agricultura es marginal (3%)" (Machado 2004).

44. "El objetivo principal de la vocación es la determinación del uso más apropiado que puede soportar cada uno de los suelos del país con el propósito de obtener el máximo beneficio económico, social y ambiental" (IGAC 2012 a).

45. Para construir el mapa de coberturas y usos, el IGAC parte del mapa de Corine Land Cover, además de los datos de las evaluaciones municipales agropecuarias, de la Encuesta Nacional Agropecuaria del 2002, y de la información referida a los Ecosistemas Marinos y Costeros. El Igac (2012 a) aclara: "... las estadísticas que se muestran corresponden a la interpretación de las imágenes de satélite a escalas 1:100.000 que en algunas ocasiones no precisan las coberturas encontradas en terreno y pueden darse datos que no corresponden a los informes presentados por las entidades encargadas de recopilar a mayor detalle, los datos agropecuarios y forestales de nuestro país".

3.3 Productividad

3.3.1 Unidad Agrícola Familiar (UAF)

El precio del suelo cambia en función de su productividad. La tierra es un factor de producción primario, y su precio tiene que ver con el tipo y las características de la producción. La Unidad Agrícola Familiar (UAF) es una primera forma de aproximarse al suelo como factor de producción.

La UAF fue definida desde Ley 135 de 1961, con el objeto de distribuir de manera equitativa la tierra y garantizar un ingreso mínimo. La explotación de la UAF le debe suministrar a la familia, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos que no sean inferiores a tres salarios mínimos. El artículo 38 de la Ley 160 de 1994, en su inciso 2°, define la Unidad Agrícola Familiar (UAF), como 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 capitalizable⁴⁶ que coadyuve a la formación de su patrimonio.

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, (Incodor) determina la extensión de las UAF. Los análisis de las condiciones de productividad, según tipo de UAF, nos permitirían estimar el precio del suelo y su impacto en la estructura de costos. Además de su relación con la productividad, la UAF incide directamente en clasificación de suelos rurales para el ordenamiento territorial municipal, y para la realización de subdivisiones y transacciones sobre esta clase de suelos.

Características del Modelo de UAF

- a. *Prevé la reorganización o reconversión en el uso de factores de tierra y agua y la reversibilidad de la titulación.* Comprende principios de eficiencia económica claves, que se manifiestan, en que la tierra se titula a los particulares, siempre y cuando en la proyección de mediano plazo, se contemple el uso adecuado del suelo, la protección de los recursos naturales renovable y el medio ambiente, y la mejoría del bienestar en el entorno del grupo familiar beneficiado. Si estas condiciones no se cumplen, el Estado puede intervenir y recuperar el control de la tierra.
- b. *Generador de empleo diversificado.* Requiere de la optimización del uso de mano de obra calificada y no calificada. Supone que la tierra que se adjudique asegure la adecuada remuneración del trabajo familiar. Esto

46. Excedente Capitalizable: el excedente capitalizable se refiere a los recursos económicos que, luego de la deducción de los costos de producción (incluida la remuneración de la mano de obra familiar), impuestos, costos de transacción y demás costos asociados al proceso productivo agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal de una explotación, pueden llegar a ser ahorrados, y, o reinvertidos, en términos de activos productivos, nuevas tecnologías, capacitación u otras posibles inversiones que coadyuven a la formación o incremento del patrimonio familiar. Para efectos del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para titulación de baldíos, el excedente capitalizable es el equivalente mínimo a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes. (Acuerdo 202 de 2009 art. 1)

se logrará siempre y cuando en la Zona Relativamente Homogénea (ZRH) y la UAF se planteen sistemas productivos con cuatro criterios suplementarios:

- El enfoque ha de ser el de sistemas productivos y no el de monocultivo, porque los primeros tienen un efecto combinado que reportan más empleo e ingreso.
 - Además de la rotación de actividades puede ser de origen agrícola, acompañados de una microeconomía de subproductos para transferirlos a la ganadería. No se descarta la generación de ingresos no agrícolas, que bien articulados al resto de la producción contribuyen al bienestar.
 - Una actividad de corto plazo, ayuda a bajar los riesgos de las actividades de largo plazo, y ayuda a mitigar el riesgo de pérdida total en la UAF.
 - Prever la seguridad alimentaria zonal como principio básico de territorio.
- c. *Un proyecto sustentable.* La UAF debe considerar además de la extensión productiva que genera ingresos, áreas de compensación ambiental para núcleos de protección, conservación de medio ambiente y de generación de agua. Desde el punto de vista de tecnología con equilibrio ambiental, la UAF cumple con las normas y tiene metas para evaluar los avances que se logren en mejores prácticas agrícolas y ganaderas, de producción de alimentos y materias primas sanas.

Extensiones UAF

Las extensiones máximas y mínimas adjudicables, se determinan por Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH). Estas zonas presentan aspectos similares en sus condiciones agrológicas, fisiográficas y socioeconómicas. Los criterios que se tienen en cuenta son suelos, clima, vegetación, fauna, recursos hídricos e infraestructura vial y su interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental. La ZRH debe ser de tal naturaleza, que por razón del clima y suelos, vías de comunicación, servicios de crédito, mercado, asistencia técnica, oferta de mano de obra y desarrollo empresarial, permite que se aplique un índice de productividad común (Acuerdo 202 de 2009).

En el Cuadro 17 se muestran las ZRH por regional. Se observan las extensiones de UAF máximas y mínimas (ha.).

Las regionales con mayor extensión en la UAF son Caquetá, Meta y Arauca. En estos departamentos la UAF supera las 1.000 hectáreas. En el momento en que se calculó la UAF estas tierras no eran muy productivas. A medida que la tecnología va aumentando, y la tierra se hace más escasa, estas áreas tan extensas tendrán que irse reduciendo.

Las tierras fértiles de Atlántico, Valle o Santander, tienen UAF relativamente pequeñas. La máxima extensión de la UAF no alcanza las 30 ha., ello significa que estas zonas son más productivas.

3.3.2 Estructura de costos y productividad

Cuadro 17. Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH)

Regional	No. ZRH	UAF		Criterio
		Mínima	Máxima	
Antioquia	9	5	71	PE
Antiguo Caldas	12	4	30	NE
Arauca	5	24	1071	NE
Atlántico*	7	8	22	NE
Boyacá**	9	5	34	NE
Bolívar	5	26	115	NE
Caquetá	4	58	2269	TS/A
Casanare	5	45	843	TS/P/A
Cauca	7	4	57	LP
Cesar	6	17	55	NE
Córdoba	10	5	58	NE
Chocó	4	20	70	NE
Cundinamarca***	6	2	35	TS/A/TC
Guajira	3	48	172	NE
Guaviare+	6	46	274	NE
Huila	3	18	58	NE
Magdalena	9	14	105	NE
Magdalena Medio	6	10	72	NE
Meta	9	13	1840	NE
Putumayo	8	10	90	A
Norte Santander	5	6	50	PE/A
Santander	6	8	25	PE/A
Sucre	5	15	72	NE
Tolima	6	6	45	NE
Valle++	9	4	22	A

*En la ZRH 7 no se calcula UAF pues es de utilización turística

**En las ZRH 7 y 8 los rangos difieren en zonas altas y bajas

***En las zonas 1, 2 y 3 los rangos varían entre 2 y 20 ha., según si son suelos planos u ondulados.

+ Se establecieron a partir del censo de Minifundio en Colombia. Incluye regiones de Leticia, Puerto Nariño, Puerto Santander del Amazonas

++En la ZRH 1 no se determina UAF por ley de Comunidades Negras. En la ZRH 9 tampoco se determina UAF por tener altura superior a los 2500 m. del nivel del mar

NE, no está explícito; PE, potencial de explotación (agricultura, mixto, ganadera); TS, geográficas y escarpado; P, pendiente; A, altitud sobre el nivel del mar; LP, linderos y puntos de referencia; TC, cultivo (café y frutícola).

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en la Resolución 041 de 1996

Cuando la tierra entra en el proceso productivo, su costo es función de la rentabilidad. Reiteramos que para los economistas clásicos de los siglos XVIII y XIX no había ninguna duda sobre el papel fundamental que cumplía la tierra. No obstante su relevancia innegable, observamos que la información sobre las estructuras de costos es muy limitada. Y cuando existe, no se suele incluir el valor de la tierra como uno de los costos de producción.

Nos acercamos al análisis de costos y productividad revisando los datos que existen en: arroz, cacao, café, maíz, papa, plátano y yuca. Para realizar el ejercicio utilizamos 4 fuentes :

i) Las bases de datos del Incoder, que son utilizadas para calcular el tamaño de la UAF. La información suministrada por el Incoder es un estimativo de los costos de producción por departamento. Tiene una proyección a 12 años, con precios constantes por unidad y año base 2012. Dada la importancia de la temporalidad, primordialmente en cultivos permanentes, se realizó un promedio simple de los costos para estimar la serie que utilizamos en el presente trabajo. Las estadísticas del Incoder son la única fuente empleada para el estudio de ganado de cría. En el análisis de los costos del ganado de cría no se contabilizan las inversiones iniciales en terneros.

ii) Las estadísticas del informe de Perfetti et al (2012), *Costos de Producción de Doce Productos Agropecuarios*. Los datos provienen de una encuesta aplicada en diferentes regiones del país. El año base de los precios es 2012. Utilizamos las series de promedio general. Dentro de los costos indirectos se incluyen arrendamiento, administración del cultivo y asistencia técnica.

iii) El Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción, disponible a través de AgroNet. La base es 2010, y se hace la diferencia por tamaño de la producción (grande, pequeño y mediano). En algunos casos, como parte de los costos indirectos, se incluyen arrendamientos, costos del agua, asistencia técnica y administración del cultivo.

iv) Los anuarios estadísticos de las secretarías de agricultura de los departamentos de Antioquia, Huila y Valle del Cauca. En Antioquia y Huila el año base es 2009. Y en el Valle del Cauca es 2011. Los costos de arrendamiento y de transporte no se incluyen dentro del estudio general de costos debido a que no hay información disponible para todos los departamentos. Sin embargo, en el caso del arriendo de tierras se hace la aclaración de la información disponible y sus valores. El componente de otros costos se refiere a la maquinaria y equipo, la asistencia técnica, la administración y otros. En los cultivos permanentes no se contabiliza el valor de la inversión inicial, que es muy alta y dificulta la comparación entre las series, Perfetti et al. (2012) tampoco incluyen esta inversión.

El análisis de la estructura de costos se realiza en dos fases: la primera es la participación de los componentes de mano de obra e insumos en el total de los costos de producción y la segunda, es la evaluación de los costos de producción

por actividad. En esta segunda fase del análisis, las actividades de control biológico incluyen el combate a las plagas, malezas, enfermedades y demás insumos relacionados.

Para estimar la productividad se recurrió a las *Evaluaciones Agropecuarias Municipales* que se emplean en los anuarios estadísticos del Sector Agropecuario y Pesquero del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. El periodo de esta información corresponde, para los cultivos transitorios, al intervalo comprendido entre el segundo semestre de 2009 y el primero de 2012. Y para los cultivos permanentes, consideramos el periodo 2010 a 2012. Los resultados presentados en este estudio son un promedio simple de los diferentes periodos. Con esta estandarización minimizamos el impacto de los ciclos.

Cultivos transitorios

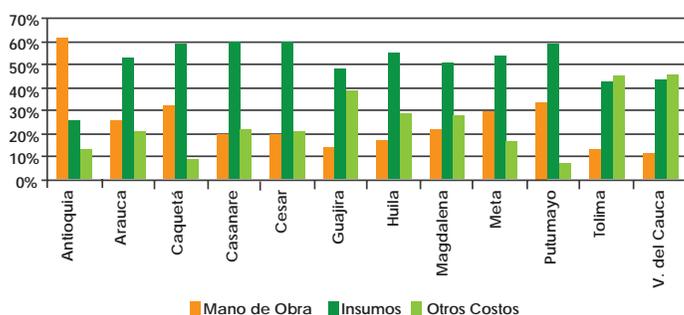
1. Arroz de riego, seco y tradicional.

Costos

A pesar de la diferencia de temporalidad y fuentes, en arroz los insumos pesan más que la mano de obra. En promedio, los insumos representan el 50.6%, la mano de obra el 24.8% y los otros costos el 24.6%⁴⁷.

La participación de los insumos es más alta en el Cesar (59.6% del total de los costos de producción). La mano de obra pesa más en Antioquia (61.2% de los costos totales). En promedio, en los municipios analizados, más de la mitad de los costos corresponden a los insumos, mientras que la mano de obra representa el 24.8% del total de los costos (Figura 4).

Figura 4. Estructura de costos del arroz (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción. Incoder. Secretaría de Agricultura y Minería - Gobernación del Huila. Gobernación de Antioquia. Gobernación del Valle del Cauca.

Al desagregar por actividad observamos que los insumos para el control biológico y los fertilizantes son los rubros más representativos (13.2% y 21.9%, respectivamente). El costo de los fertilizantes oscila entre \$1.437.800 por ha. en el Huila y \$240.000 en Antioquia. El control biológico alcanza su máximo valor en el Cesar y Meta (\$666.367 por ha.) y el menor en Antioquia (\$94.000 por ha.). El peso de las semillas oscila entre los

\$87.500 por ha. (Antioquia) y los \$630.000 (Casanare). Para La Guajira, Huila, Magdalena y Valle se presentan los costos indirectos más altos de la producción, este comportamiento se debe a la tecnificación de los cultivos.

Respecto a los arrendamientos, los departamentos que registran este rubro son Huila, Tolima y Valle del Cauca. El valor de dichos costos son, respectivamente, de \$750.000, \$1.505.810 y \$435.000 ha./mes.

Productividad

Cuadro 18. Productividad del cultivo de arroz

Etiquetas de fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Antioquia	10.105	9.037	18.879	89,43%	2,12
Arauca	4.387	4.347	19.343	99,07%	4,45
Caquetá	1.231	1.175	3.894	95,46%	3,14
Casanare	45.135	45.135	219.353	100,00%	5,01
Cesar	8.810	8.219	41.169	93,29%	5,02
Huila	16.277	15.465	106.505	95,01%	6,86
La Guajira	1.161	1.015	5.946	87,42%	5,86
Magdalena	1.401	1.254	6.980	89,52%	5,45
Meta	43.433	43.416	196.577	99,96%	4,73
Putumayo	1.020	911	1.133	89,28%	1,22
Tolima	55.051	51.106	287.310	92,83%	5,64
Valle	2.717	2.654	17.759	97,67%	6,70
Total	190.727	183.732	924.848	96,33%	5,03

Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada
Rendimiento: Producción/Área cosechada

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012

Durante el periodo analizado se sembró un promedio semestral de 190.727 ha. de arroz en los departamentos de la muestra con una cosecha de 183.732 ha. la tasa de utilización general fue de 96.33%. Los departamentos de Arauca y Meta son los que mejor desempeño tuvieron en este indicador mientras que Putumayo y Antioquia han presentado los menores niveles (Cuadro 18).

Por otro lado, el rendimiento promedio de los cultivos ha sido de 5.13 ton/ha. en el periodo analizado; sin embargo, los departamentos de Antioquia, Caquetá y Putumayo presentan bajos índices de productividad, sus rendimientos son de 2.12, 3.14 y 1.22 ton/ha. respectivamente.

47. Las desviaciones estándar fueron, respectivamente, 10%, 13.7%, 12.9%.

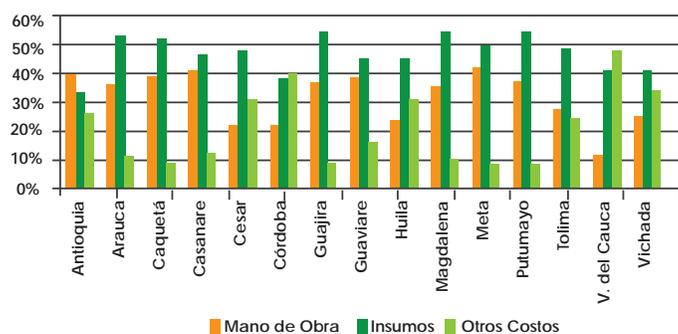
Observamos que en el cultivo de arroz existe una relación directa entre productividad y uso de maquinaria. Como se mencionó, los departamentos de La Guajira, Huila, Tolima y Valle del Cauca son los departamentos que utilizan más capital en maquinarias y equipos, y sus rendimientos se encuentran por encima de la media (5.86, 6.86, 5.64 y 6.7, respectivamente). Sucede lo contrario en los departamentos de Antioquia, Caquetá y Putumayo, que presentan bajos rendimientos y tiene que ver con que la mayor proporción del gasto está dedicada a la mano de obra.

2. Maíz.

Costos

Al igual que lo observado en el arroz, en los costos de producción de maíz hay una mayor participación de los insumos que de la mano de obra. Los insumos equivalen al 48.5%, la mano de obra al 33.2% y los otros costos representan el 18.3%⁴⁸.

Figura 5. Estructura de costos del maíz (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción. Incoder. Secretaría de Agricultura y Minería, Gobernación del Huila. Gobernación de Antioquia. Gobernación del Valle del Cauca.

El departamento más intensivo en mano de obra es Antioquia (45.5%) y el menos intensivo es el Valle del Cauca (13.3%), porque se ha tecnificado. Según cifras de la Gobernación del Valle, el costo de la mano de obra (jornales) es de \$177.500 por ha., mientras que los costos por maquinaria superan los \$800.000 por ha. Por esta razón, en el Valle la participación de los "otros costos" es superior al 40%. Un escenario similar se presenta en Córdoba, donde dicho componente corresponde al 40.3% de los costos (Figura 5).

Por otro lado, dadas las características del cultivo, la siembra tiene una participación relevante en la estructura de costos (11.6%). El Cesar es el territorio que más gasta en la siembra (\$399.667 por ha.), que equivale al 24.3% de los costos. Putumayo presenta una de las estructuras de costos más elevadas (\$2.872.240 por ha.), y el mayor gasto en insumos (\$1.574.193 por ha.). La situación contraria se observa en Antioquia, cuyo costo de producción es de \$1.738.500 por ha., y en insumos gasta el 33.5% (\$582.000 por ha.).

Las semillas y los fertilizantes también representan una parte importante de los costos de producción, para la muestra pesan el 15.1% y 21.9% respectivamente, siendo La Guajira el más representativo para las semillas con un gasto de 20.9% y el Valle para los fertilizantes con un peso de 30.2%. En las estructuras de costos disponibles, los valores de los arriendos por ha./mes de las tierras dedicadas al cultivo de maíz corresponden a \$200.000 en Antioquia y Huila, \$353.147 para Tolima y \$435.000 en el Valle del Cauca.

Productividad

En los 6 semestres analizados se cosecharon 158.101 ha. La tasa de utilización fue de 88.6%; viéndose afectada a la baja por los departamentos de La Guajira (71.5%) y Magdalena (60.0%); por otro lado, Arauca, Huila y Meta presentaron las más altas tasas (98.6%, 97.1% y 98.1% respectivamente). El rendimiento promedio del cultivo fue de 2.53 ton/ha. Su mayor valor es en el Valle del Cauca que presenta una alta tecnificación en la producción de maíz (Figura 19).

Cuadro 19. Productividad del cultivo de maíz.

Etiquetas De Fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Antioquia	18.760	17.719	28.002	94,5%	1,57
Arauca	10.543	10.395	16.233	98,6%	1,56
Caquetá	4.313	3.997	4.638	92,7%	1,16
Casanare	1.949	1.829	3.843	93,8%	2,08
Cesar	17.693	13.957	23.127	78,9%	1,66
Córdoba	33.882	30.505	100.615	90,0%	3,02
Guaviare	2.121	1.909	2.658	90,0%	1,41
Huila	15.674	15.225	39.129	97,1%	2,57
La Guajira	7.115	5.089	7.362	71,5%	1,45
Magdalena	14.841	8.907	10.729	60,0%	1,20
Meta	12.239	12.005	44.457	98,1%	3,64
Putumayo	4.339	4.083	4.847	94,1%	1,17
Tolima	22.001	20.369	55.331	92,6%	2,70
Valle	12.219	11.461	61.654	93,8%	5,38
Vichada	762	652	1.138	85,5%	2,18
Total	178.452	158.101	403.764	88,6%	2,53

Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada Rendimiento: Producción/Área cosechada

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012.

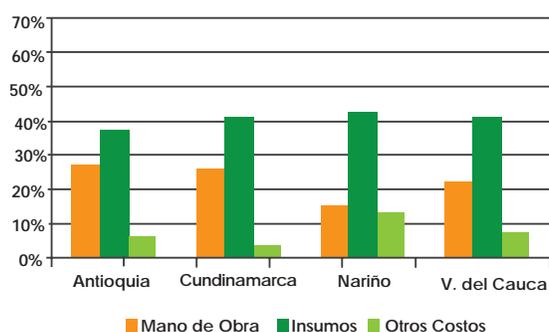
48. Las desviaciones estándar fueron, respectivamente, 6.2%, 8.9% y 11.6%.

Al igual que en el cultivo de arroz se observa una relación directa entre productividad y uso de maquinaria, siendo éste el caso de Córdoba, Huila y Valle. Por otro lado, los departamentos de La Guajira y Magdalena presentan bajas tasas de utilización y rendimientos.

3. Papa.

Costos

Figura 6. Estructura de costos de la papa (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en: Fedesarrollo. Gobernación de Antioquia. Gobernación del Valle del Cauca.

Cuadro 20. Productividad del cultivo de papa

Etiquetas de fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Antioquia	5.696	5.291	87.112	92,9%	16,46
Cundinamarca	34.415	31.489	656.520	91,5%	20,84
Nariño	16.265	15.698	285.882	96,5%	18,22
Valle	323	322	5.581	99,5%	17,34
Total	56.699	52.800	1.035.095	93,1%	19,60

Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada
Rendimiento: Producción/Área cosechada.

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012

En el promedio de los departamentos analizados, el valor de los insumos equivale al 57.9% de los costos totales, la mano de obra representa el 32.6% de los costos de producción y el restante 9.5% representa los otros costos⁴⁹ (Figura 6).

Los rubros más representativos de esta producción son las semillas, control biológico y fertilizantes, representan en promedio 21.4%, 16.4% y 15.9% respectivamente. Por su parte las labores de cosecha y beneficios pesan el 11.2% en los costos totales. Su valor en Cundinamarca es de \$1.132.046 pesos por ha. (17.2%).

En el cultivo de papa, el único departamento que posee información sobre los costos de arrendamiento es el Valle del Cauca, donde este tipo de costos alcanza los \$225.000 por ha./mes.

Producción

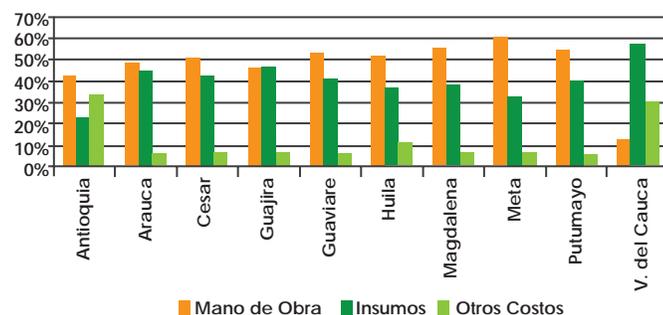
La cosecha de papa para los departamentos de la muestra fue de 52.639 ha. en los meses estudiados. La tasa de utilización del cultivo fue de 93.1% y un rendimiento de 19.6 ton/ha. El departamento con mejores índices de productividad fue Cundinamarca con 20.84 ton/ha. de rendimiento, mientras que el menor desempeño fue Antioquia con 16.46 ton/ha. (Cuadro 20).

4. Yuca

Costos

Con excepción del Valle, la producción de yuca a nivel nacional es altamente intensiva en mano de obra. En promedio, la mano de obra representa el 48.8% de los costos. Los insumos equivalen al 41.5%. Los otros costos representan el 9.7% (Figura 7).

Figura 7. Estructura de costos de la yuca (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en: Incofer., Secretaría de Agricultura y Minería. Gobernaciones del Huila, Antioquia y Valle.

El análisis por actividades nos permite distinguir que la participación de los fertilizantes, las actividades de siembra y la adecuación del terreno representan, conjuntamente, el 43.45% de los costos de los departamentos de la muestra (respectivamente pesan 18.43%, 11.59% y 13.43%).

Los departamentos de Antioquia, Huila y Valle del Cauca registran costos por arrendamiento. La información recopilada nos muestra que en Antioquia los costos eran de \$350.000, en el Huila de \$115.000 y en el Valle de \$525.000 ha./mes.

49. Las desviaciones estándar fueron, respectivamente, 3.8%, 7.5% y 6.3%

Productividad

Cuadro 21. Productividad del cultivo de yuca

Etiquetas de fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Antioquia	8.883	7.651	109.668	86,1%	14,33
Arauca	7.703	7.481	125.253	97,1%	16,83
Cesar	6.988	5.628	54.544	80,5%	9,64
Guaviare	1.974	1.665	12.323	84,3%	7,39
Huila	3.782	3.540	23.575	93,6%	6,64
La Guajira	4.564	3.953	46.437	86,6%	11,35
Magdalena	21.990	12.641	99.662	57,5%	7,94
Meta	5.142	3.640	46.440	70,8%	12,77
Putumayo	2.261	2.034	18.515	90,0%	9,10
Valle	842	752	10.680	89,4%	14,17
Total	64.130	48.986	547.098	76,4%	11,17

Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada
Rendimiento: Producción/Área cosechada

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012

Entre el segundo semestre de 2009 y el primero de 2012 el promedio de área sembrada en yuca fue de 64.130 ha. y la cosecha de 48.986 ha. representando una tasa de utilización de 76.4%. Este bajo resultado se debió a los departamentos de Magdalena y Meta, que tuvieron porcentajes de 57.5% y 70.8%. Los rendimientos de este cultivo fueron 11.17 ton/ha. en promedio. Los departamentos que menores rendimientos presentaron fueron Huila, Guaviare y Putumayo (Cuadro 21).

En términos generales observamos un efecto sustitución entre mano de obra y otros costos. La sustitución tecnológica es clara: a mayor uso de maquinaria menor uso de mano de obra. Con excepción de Arauca, hay una relación directa entre los rendimientos y los otros costos, similar a la observada en los cultivos de arroz y maíz.

Cultivos Permanentes

En las estimaciones de los costos de los cultivos permanentes no se incluyó la inversión inicial relacionada con el montaje de la plantación.

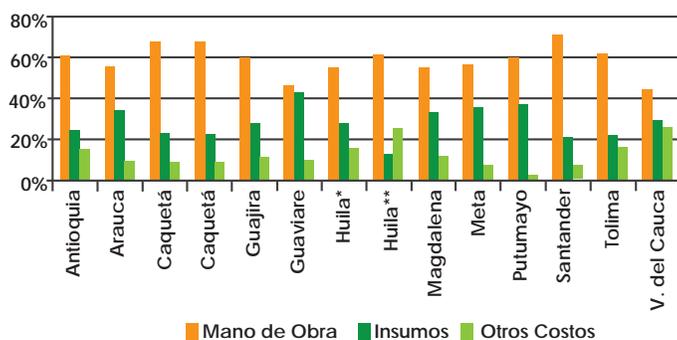
1. Cacao

Costos

Pasado el primer año, el cacao es un producto intensivo en mano de obra (Figura 8).

El costo de los fertilizantes oscila entre \$1.130.000 por ha. en el Guaviare y \$339.820 por ha. en el Tolima. En promedio, los departamentos de la muestra gastan \$547.124 por hectárea en este insumo, y representa el 16,8% del total de los costos de producción.

Figura 8. Estructura de costos de cacao (%/ha.) por departamento



* Perfetti et al. (2012)

** Secretaría de Agricultura y Minería, Departamento del Huila.

Fuente: UPRA, IEU - UN a partir de: Perfetti et al. (2012), Inco-der. Secretaría de Agricultura y Minería- Gobernaciones del Huila, Antioquia y Valle.

En los gastos relacionados con la mano de obra, las labores de cultivo (23.6%), cosecha y recolección (18.7%) son las más representativas.

Existe poca información disponible sobre el valor del arrendamiento. Poseemos datos de los departamentos de Huila y Valle del Cauca, donde dichos costos son de \$250.000 y \$870.000 ha./mes respectivamente.

Producción

En promedio, entre 2010 y 2012, el área sembrada en cacao fue 64.130 ha. El área cosechada apenas fue el 76.39% (48.986 ha.). Esta tasa de rendimiento se debió a los bajos resultados de los departamentos de Antioquia, Caquetá, Guaviare, Meta, Putumayo y Valle.

Ningún departamento supera una tasa de utilización de 83% (Cuadro 22).

El más alto rendimiento se presenta en Arauca (0.98 ton/ha.) y el más bajo está en el Huila (0.48 ton/ha.). En promedio, el rendimiento de los cultivos de la muestra es de 0.62 ton/ha.

Cuadro 22. Productividad del cultivo de cacao

Etiquetas de fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Antioquia	17.174	11.455	6.429	66,70%	0,56
Arauca	16.852	13.370	11.937	79,34%	0,89
Caquetá	2.897	829	437	28,61%	0,53
Cesar	7.816	6.438	3.698	82,37%	0,57
Guaviare	773	97	34	12,59%	0,35
Huila	9.558	7.565	3.641	79,15%	0,48
La Guajira	407	317	213	77,89%	0,67
Magdalena	2.382	1.796	913	75,42%	0,51
Meta	5.010	3.006	1.781	60,00%	0,59
Putumayo	1.407	675	429	47,96%	0,64
Santander	46.629	38.644	22.312	82,88%	0,58
Tolima	10.697	7.520	5.035	70,30%	0,67
Valle Cauca	1.193	808	523	67,74%	0,65
Total	122.795	92.521	57.381	75,35%	0,62

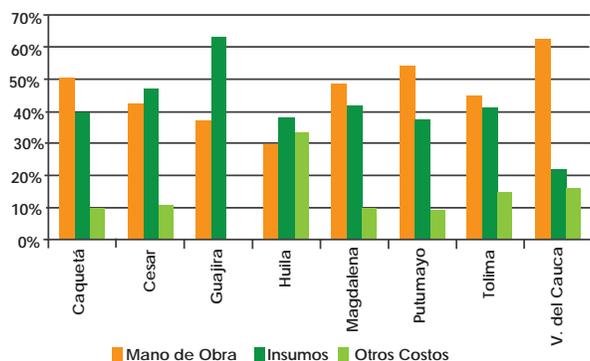
Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada. Rendimiento: Producción/Área cosechada

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012

2. Café

Costos

Figura 9. Estructura de costos de café (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN a partir de: Sistema de Información de Precios de Insumos y Factores Asociados a la Producción, Incoder. Secretaría de Agricultura y Minería, Gobernación del Huila, Gobernación del Valle.

En el cultivo de café los costos por mano de obra (47.5%) tienen una mayor incidencia que los relacionados por insumos (41.7%). Los otros costos representan el 10.9% (Figura 9).

En el promedio, los fertilizantes representan el 28.7% de los costos totales y las actividades relacionadas con el beneficio el 19.4%. La estructura de costos por departamento es muy disímil. El mayor costo en mano de obra en el Valle (\$3.372.500 por ha.) que representa el 73.9% del total de costos de producción. El costo agregado de las actividades de control de plagas, malezas y enfermedades tiene una participación del 16.9% y depende principalmente del control de malezas, que representa el 9.8% del total de los costos. Su valor promedio es \$471.785 por ha.

Solamente el Valle tiene información sobre el arrendamiento. Según la Gobernación, el costo del alquiler la tierra para las actividades productivas es de \$870.000 ha./mes.

Productividad

El promedio de área sembrada en café durante el periodo analizado fue de 371.396 ha. con un área cosechada de 297.358 ha. (77.37%). Esta tasa de utilización se debe a los resultados de Huila, La Guajira y Putumayo, departamentos que no sobrepasan el 77%

en el indicador. También observamos que ninguno de los municipios obtiene una tasa de utilización superior al 90%. Al igual que en el caso del café, la relación entre el área cosechada y la sembrada es predominantemente baja (Cuadro 23).

Cuadro 23. Productividad del cultivo de café

Etiquetas De Fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Caquetá	3.384	2.743	2.626	81,06%	0,96
Cesar	25.247	22.584	14.769	89,45%	0,65
Huila	128.732	81.914	91.567	63,63%	1,12
La Guajira	5.838	4.483	2.587	76,80%	0,57
Magdalena	19.156	17.088	13.666	89,20%	0,80
Putumayo	46	35	40	76,53%	1,14
Tolima	111.205	89.570	77.515	80,54%	0,87
Valle	77.789	68.942	65.388	88,63%	0,95
Total	371.396	287.358	268.157	77,37%	0,93

Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada. Rendimiento: Producción/Área cosechada

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012.

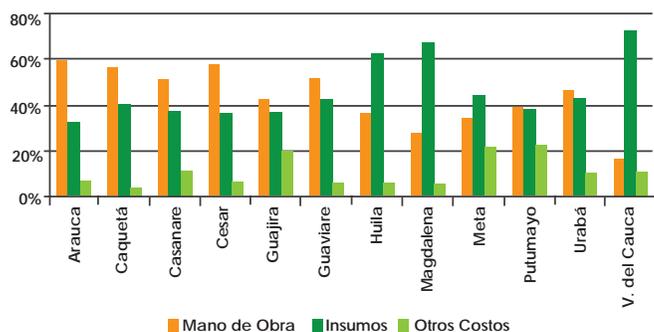
El rendimiento del cultivo fue de 0.93 ton/ha. siendo Putumayo el departamento con más alto índice (1.14 t/ha.) y la Guajira el de menor (0.57 ton/ha.). Los departamentos de Huila y Tolima, tienen altas rentabilidades (1.12 y 0.87 ton/ha. respectivamente) e importantes gastos por fuera de la mano de obra y los insumos⁵⁰.

3. Plátano

Costos

En la estructura de costos, la mano de obra equivale al 43.3%, los insumos al 46.1%, y los otros costos al 10.6% (Figura 10).

Figura 10. Estructura de costos de plátano (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en: Perfetti et al. (2012), Incofer, Secretaría de Agricultura y Minería, de las Gobernaciones de Huila y Valle del Cauca.

En el panorama heterogéneo de los costos vale la pena destacar al Valle. Allí la mano de obra pesa

poco porque los costos relacionados con el control biológico y los fertilizantes son altos. El costo de los procesos relacionados con la cosecha y el beneficio son más altos en el Meta.

Los costos indirectos son más representativos en el Casanare (11.2%) y Urabá (10.2%), y tienen que ver con asistencias técnica e imprevistos.

En cuanto a los arrendamientos, Valle del Cauca es el único departamento con información disponible, y los costos por arriendos ascienden a \$870.000 ha./mes.

Producción

Durante el periodo analizado se sembraron 180.786 ha. de plátano en los departamentos de la muestra⁵¹. De ésta área se cosecharon 156.328 ha. (86.47%). Los departamentos de Caquetá, La Guajira y Guaviare son los que más baja tasa de utilización obtuvieron (79.36%, 77.79% y 71.02%).

Los rendimientos del cultivo fueron variados, por un lado observamos Arauca, Casanare y Meta, que produjeron más de 10 ton/ha. Y por el otro están Cesar, Huila, La Guajira y Guaviare, que estuvieron por debajo de las 6 ton/ha. (Cuadro 24).

50. Sobre la productividad y la eficiencia en la producción de café, ver: Cano, Vallejo, Caicedo, Amador y Tique (2012)

51. Dado que el Urabá no se encuentra presente en la EVA, se filtraron los datos obtenidos de los municipios que conforman esta región. De Antioquia se tomaron Apartadó, Arboletes, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó, Necoclí, San Juan de Urabá, San Pedro de Urabá, Turbo y Vigía del Fuerte. De Chocó tomamos Acanadí, Carmen del Darién, Riosucio y Unguía. Y de Córdoba analizamos Tierralta y Valencia.

Cuadro 24. Productividad del cultivo de plátano

Etiquetas de Fila	Área Sembrada (ha.)	Área Cosechada (ha.)	Producción (t)	Tasa de utilización (%)	Rendimiento (t/ha.)
Arauca	28.810	25.065	339.214	87,00%	13,53
Caquetá	15.675	12.441	76.091	79,36%	6,12
Casanare	3.173	2.723	28.448	85,82%	10,50
Cesar	3.761	3.125	17.705	83,09%	5,65
Guaviare	5.725	4.066	23.269	71,02%	5,70
Huila	28.238	26.643	88.157	94,35%	3,31
La Guajira	1.591	1.237	6.569	77,79%	5,31
Magdalena	2.868	2.620	20.114	91,36%	7,69
Meta	16.524	13.822	213.206	83,65%	15,43
Putumayo	5.973	5.433	40.211	90,96%	7,40
Urabá	43.368	37.015	290.353	85,35%	7,89
Valle	25.079	22.138	187.612	88,27%	8,47
Total	180.786	156.328	1.330.949	86,47%	8,51

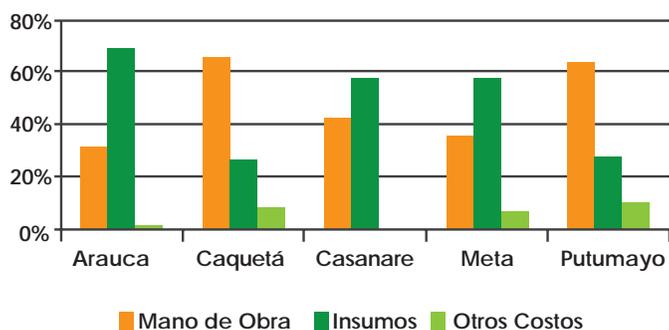
Tasa de utilización: Área cosechada/Área sembrada. Rendimiento: Producción/Área cosechada.

Fuente: UPRA, IEU - UN con base en EVA 2009-2012.

Pecuarios

Ganado de Cría

Figura 11. Estructura de costos ganado de cría (%/ha.) por departamento



Fuente: UPRA, IEU - UN con base en Incoder.

La estructura de costos es especialmente errática. Mientras que en Arauca, Casanare y Meta, el costo de los insumos es relativamente mayor que el de la mano de obra, en Caquetá y Putumayo se presenta la situación inversa (Figura 11).

Las actividades más representativas en la estructura de costos son la alimentación, el manejo de praderas y la nómina, con una participación de 43.5%, 15.3% y 22.9% respectivamente. El menor costo es el correspondiente a indirectos (4.2% de los costos totales).



A manera de conclusión

La información sobre la estructura de costos pone en evidencia las diferencias entre regiones. No parece existir un estándar claro. Frente a esta heterogeneidad caben dos interpretaciones: la primera, la más obvia, es la falta de información⁵² y la segunda podría estar relacionada con la diferencia de suelos y las particularidades regionales.

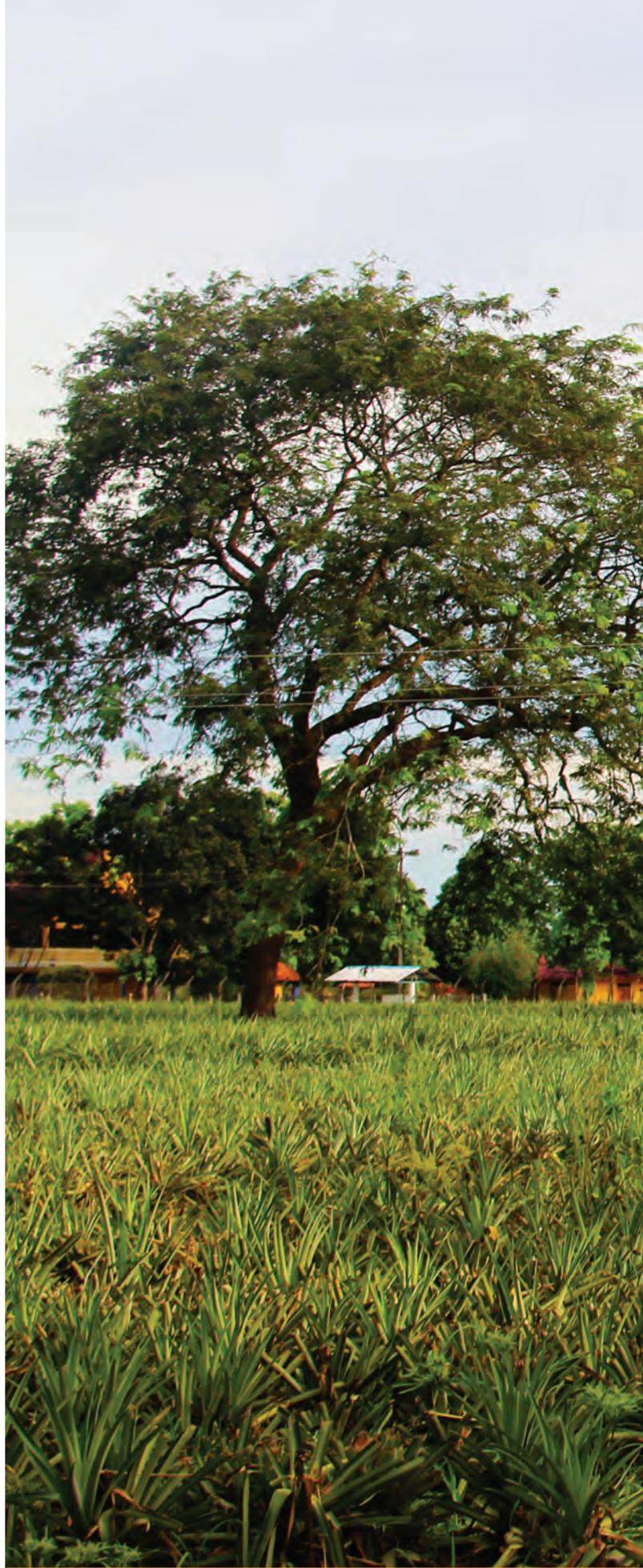
Sin embargo y a pesar de las dificultades existentes sobre la información de las estructuras de costos, la tecnificación y uso de maquinaria (relacionadas a mayores gastos diferentes a los insumos y mano de obra) generan mayores rentabilidades en cultivos como el arroz y el maíz⁵³.

Los comentarios sobre el valor del suelo también son muy aproximados porque no es usual incluir la tierra en la estructura de costos.

“Costos de arrendamiento de la tierra. Este tipo de costo indirecto es de mayor relevancia para los cultivos transitorios y pecuarios, que para los cultivos permanentes. Lo anterior debido a que en la producción de estos dos tipos de productos muchas veces se recurre al arrendamiento de tierras para adelantar la actividad productiva. De otro lado, en la producción de cultivos permanentes no es usual esta práctica debido a los largos períodos de tiempo requeridos para el establecimiento y el desarrollo del cultivo. En estos casos, por lo general, los mismos productores son los dueños del terreno donde se adelanta el cultivo” (Perfetti et al. 2012, p. 33).

Estamos de acuerdo con Forero (2013, pp. 10-11) en la necesidad de profundizar en el conocimiento del papel que cumple el arrendamiento en los mercados del suelo. Y, además, en los asuntos relacionados con el mercado de tierras, es un problema central.

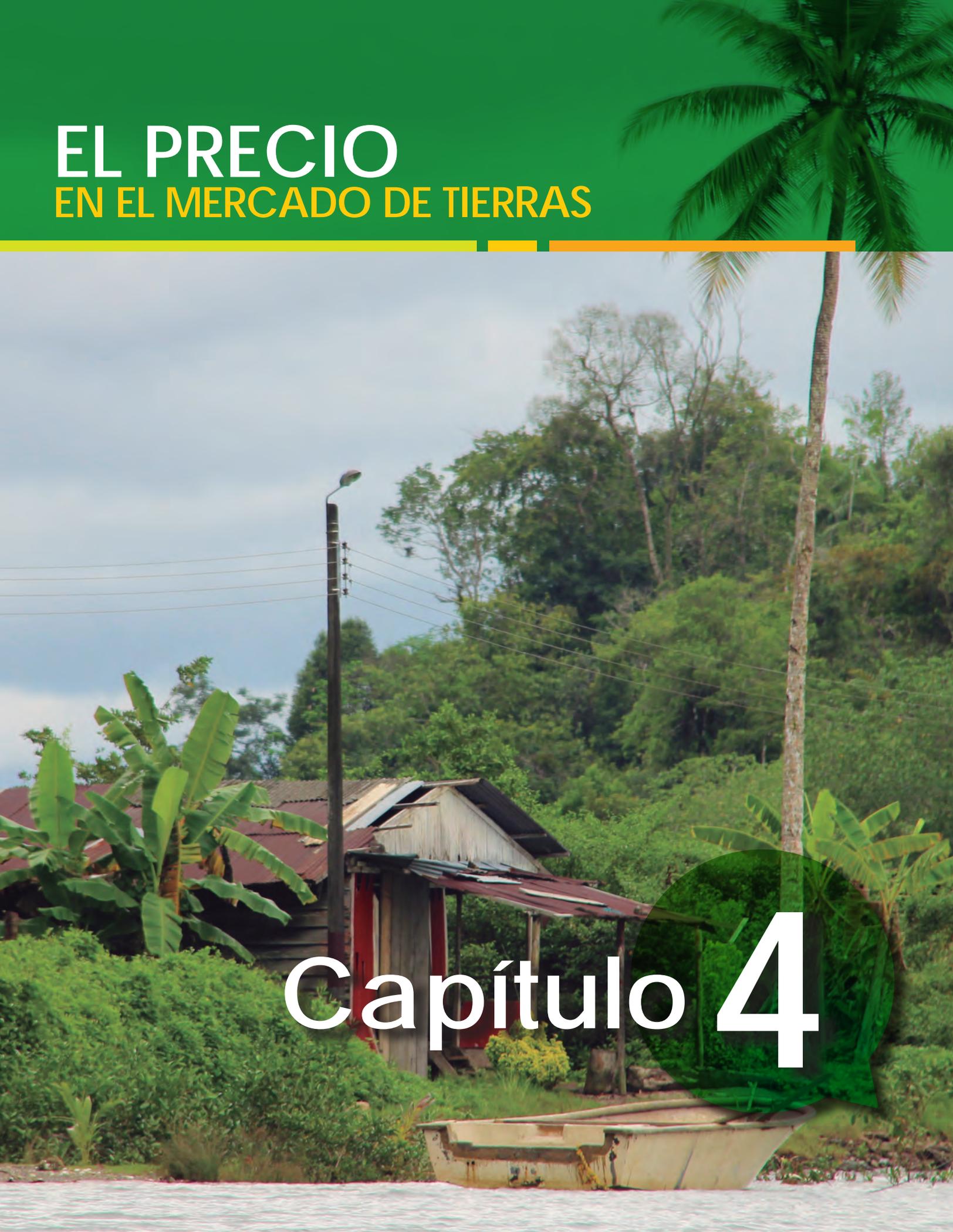
52. Los problemas con la información los reitera el estudio de Perfetti et al. (2012, p. 18). “En conclusión, la información actualmente disponible de costos de producción agropecuarios presenta varios problemas entre los que sobresalen las dificultades de accesibilidad y la falta de representatividad estadística. Por consiguiente, cualquier ejercicio adicional que se realice para el levantamiento de estructuras de costos debe apuntar a superar estas dificultades”





EL PRECIO

EN EL MERCADO DE TIERRAS

A tropical coastal scene featuring a wooden house with a corrugated metal roof, banana trees, a utility pole with power lines, and a boat on the water. The background is a dense forest of tall trees. The text 'Capítulo 4' is overlaid in white on a green circular background.

Capítulo 4

Capítulo 4 El precio en el mercado de tierras



El precio del suelo depende de un conjunto de variables. Algunas de ellas avanzan en direcciones contrarias. Uno de los determinantes de los precios del suelo es el uso final. Es la expectativa de rentabilidad. El precio puede ser mayor cuando el bien es de lujo (finca de recreo), que cuando se convierte en un insumo para la producción. El precio del suelo depende del tipo de producto. La información sobre precios es pésima. Tampoco existen datos relevantes sobre la estructura de costos y mucho menos, se conoce cuál es el peso que tiene valor del suelo en la estructura de costos. En síntesis, no se conoce el precio, ni la incidencia que tiene el suelo en el valor del producto final. No es posible conocer la elasticidad del producto con respecto a la tierra como factor de producción. El suelo pesa muy poco en las estructuras de costos y su relevancia en el análisis se va perdiendo.

La variable central del mercado de tierras rurales es el precio. La principal dificultad es la ausencia de información. No existen series de precios, ni siquiera es posible conocer la evolución del catastro, que es una proxy de los precios. Las diferencias entre regiones son muy amplias. La desvia-

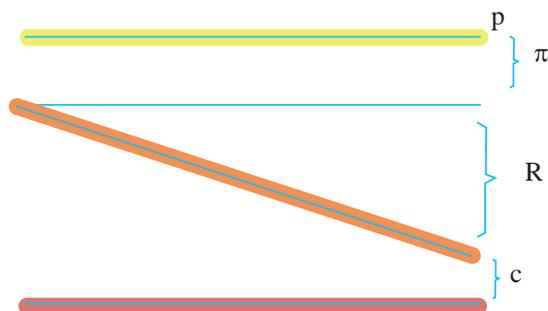
ción estándar es elevada. No se observa ningún mecanismo que favorezca la convergencia y la dispersión pone en evidencia la segregación del mercado del suelo.

4.1 Renta, renta diferencial, beneficio y precio

Comenzamos la reflexión con un análisis de la relación entre los precios, la renta, la ganancia y los costos. Estas categorías fueron estudiadas de manera sistemática por los autores clásicos de los siglos XVIII y XIX. Su preocupación era explicar el proceso de distribución social de la riqueza. El análisis económico se hacía con una perspectiva distributiva explícita. Desde el punto de vista de la teoría objetiva del valor, el análisis de la tierra es un bien especialmente complejo. Como no es resultado del trabajo humano, la tierra tendría un valor de cero, aunque el mercado le reconoce un precio. Para Ricardo (1817) la renta existe porque los precios de los productos agrícolas aumentan a medida que las tierras fértiles se van haciendo más escasas.

Figura 12

Relación entre la renta diferencial, el precio, los costos y la ganancia



La tierra va mejorando de calidad a medida que se avanza desde la izquierda hacia la derecha p es el precio del bien agrícola; π es la ganancia media, R es la renta diferencial, c son los costos

Fuente: González (2013 a), SDP (2013)

La Figura 12 describe la relación entre los precios, la ganancia, la renta y los costos, tal y como es concebida por el pensamiento clásico. Los análisis de Ricardo (1817) son el punto de referencia para hacer la distinción entre renta y ganancia.

Cuando se avanza desde la izquierda hacia la derecha la fertilidad del suelo va aumentando. El precio del producto (p) lo fija la tierra menos fértil (lado izquierdo de la figura). A medida que las tierras fértiles van siendo más escasas, el precio del producto agrícola aumenta.

El precio tiene dos componentes básicos: los costos (c) que en este tipo de tierra son elevados, y la ganancia media (π), que es igual para todos los productores, que - independientemente de la calidad de la tierra - reciben una ganancia promedio, que está incluida en el precio final. La ganancia tiende a ser igual en virtud del principio de la "perecuación de la tasa de ganancia"⁵⁴.

A medida que la tierra se va volviendo más fértil, el costo disminuye y la renta diferencial (R) aumenta. Cuando los procesos productivos son sencillos, la mayor renta diferencial se puede explicar por la fertilidad del suelo. En sociedades más complejas, la localización juega un papel central en la fijación de la renta diferencial. Con el desarrollo de la tecnología, la fertilidad del suelo puede dejar de ser una ventaja competitiva⁵⁵. El excedente asociado a la fertilidad del suelo lo llama Ricardo *renta diferencial tipo I*. Cuando se incorporan nuevas tierras a la producción aumenta la renta diferencial tipo I (o extensiva)⁵⁶.

Desde la perspectiva de Ricardo, la renta es una especie de soborno del productor al propietario. Siguiendo esta misma lógica, George considera que el 100% de la renta diferencial debe ser del Estado. Ricardo y George no aceptaban la función pasiva del terrateniente. La apropiación por parte del Estado de la renta no afecta la dinámica productiva porque el empresario de la tierra fértil, como todos los productores, recibirá la ganancia media. El hecho de que la renta diferencial pase al Estado no incide en la ganancia de los productores. En virtud de la competencia,

la igualación de la tasa de ganancia permite que todos los productores terminen con ingresos similares. La participación del Estado en la renta diferencial no se refleja en un mayor precio, porque el precio del bien lo fija la tierra menos fértil, que no genera renta. Tampoco desestimula la productividad, ya que al agricultor no se le modifica su estructura de costos. El empresario y el consumidor permanecen en la misma condición, porque sus utilidades respectivas no se modifican. Tampoco hay variaciones en la estructura de costos. La participación del Estado en la renta diferencial tiene la ventaja de que genera recursos y, además, desestimula la posesión improductiva.

Cuando el Estado se apropia de la renta diferencial perjudica al terrateniente, que es ocioso. El propietario de la tierra no es productivo. No participa en la creación de valor y, no obstante, absorbe como los parásitos una porción creciente de la riqueza producida. A partir de este diagnóstico es legítimo que la sociedad se apropie de la renta del terrateniente.

Hay otra renta diferencial, la de *tipo II*, que depende de la intensidad de uso de capital. El funcionamiento es similar al de la renta diferencial tipo I, pero a una mayor escala. Si se duplica el capital en la tierra más fértil, y con ello la producción, se obtendrá el doble de renta. Cuando aumenta la productividad del trabajo en la agricultura crece la renta diferencial tipo II⁵⁷. El capitalista que hace la primera innovación obtiene una ganancia adicional, que se va igualando a medida que los otros capitalistas lo imitan y también compran la maquinaria. La Figura 12 presenta la situación una vez que se ha logrado la *perecuación* de la tasa de ganancia.

Marx (1867), como Ricardo y George, también considera que el terrateniente no contribuye al proceso productivo. La tierra está por fuera del control del capitalista, que no puede reproducirla. Los capitalistas no tienen más remedio que pagar por la tierra, ya que el terrateniente que ejerce el dominio jurídico de la tierra está en capacidad de exigir un pago. De esta manera, y en virtud del desarrollo

54. En el lenguaje de Marx, la perecuación es el proceso mediante el cual van convergiendo las tasas de ganancia de todos los sectores económicos y, al interior de éstos, de todas las empresas. Finalmente, la ganancia de cada productor oscilará alrededor de la ganancia media. En la perspectiva de Marx, esta perecuación se logra cuando el capitalismo se ha generalizado. Y allí es cuando tiene sentido el análisis de las rentas diferencial y absoluta (Kalmanovitz 1971).

55. Krugman (1991) muestra que con el fortalecimiento de la industria del automóvil, los altos ingresos de Detroit y de otras ciudades cercanas, crearon condiciones propicias para que la agricultura en el norte de Estados Unidos se tecnificara y contrarrestara las ventajas comparativas que tenía regiones como la Florida.

56. Desde la mirada de Marx, la renta no se origina solamente en los factores naturales, sino también en la sobre-explotación del trabajo campesino (Kalmanovitz 1971).

57. Jaramillo (2009) extiende el análisis de la renta diferencial rural a las dinámicas urbanas. Propone diversas modalidades de renta diferencial tipo II, en función de atributos urbanos como localización, edificabilidad, etc.

capitalista, una categoría jurídica - la propiedad privada de la tierra - se transforma en una categoría económica. La renta permite que la tierra, que en sí misma no tiene un valor, adquiera un precio y se intercambie en el mercado⁵⁸. El precio de la tierra está directamente relacionado con la posibilidad de capitalizar la renta.

Marx retoma la noción de renta diferencial de Ricardo y la analiza a partir del célebre ejemplo de la caída de agua. Si el productor necesita una máquina de vapor para producir energía, la renta se hace realidad únicamente en las tierras donde existe una caída de agua capaz de generar energía. El precio de los bienes agrícolas es el mismo, pero los capitalistas con mayor intensidad de capital obtendrán una ganancia adicional que se mantendrá hasta el momento en que los demás productores se modernicen y se logre la perecuación de la tasa de ganancia⁵⁹.

Además de la renta diferencial, continúa Marx, existe la *renta absoluta*, que tiene su origen en la propiedad privada de la tierra. El terrateniente está en capacidad de no ceder su tierra para la producción, y al sustraer terrenos de la producción ocasiona un desequilibrio entre oferta y demanda, que se puede reflejar en un aumento del precio de los productos. Entre mayor sea la concentración de la tierra en un país, más posibilidades existen de que los propietarios generen una escasez inducida, que aumente las rentas (absoluta y diferencial). Marx introduce también la noción de *renta de monopolio*, que se explica por la escasez de tierra⁶⁰. Desde la óptica del mercado de tierras, es evidente que este monopolio es un obstáculo a las transacciones.

En el lenguaje de Marx, el empresario capitalista puede pagarle la renta al terrateniente porque deprime el salario, e intensifica el nivel de explotación del trabajador.

“La masa de plusvalía obtenida en la agricultura tendrá como origen una mayor explotación de trabajo vivo, al existir más trabajadores por unidad de capital invertido que en la industria” (Kalmanovitz 1971, p. 80).

La perspectiva de Marx es muy diferente a la del pensamiento liberal, que niega la explotación como fuente de la

58. Refiriéndose a la teoría de Marx, dice Forero (2013, p. 4): “... la tierra que en sí misma no posee valor, adquiere un precio como resultado de la existencia de la renta, a través de la construcción imaginaria de un precio a través del mecanismo de capitalización de la renta”.

59. “En los tramos de rendimientos constantes y crecientes de intensidad de capital sobre la tierra, los empresarios agrícolas aumentan reiteradamente su intensidad de capital y hacen elevar el nivel de renta. Pero precisamente, y como efecto del desenvolvimiento de esta estructura, eso los empuja hacia el tramo en que enfrentan rendimientos decrecientes. Cuando esto ocurre el mecanismo de la renta opera como modulador interno. La intensidad de capital sobre la tierra encuentra un límite y converge hacia una magnitud definida, y lo mismo ocurre tanto con los precios de la tierra como con las proporciones entre las opciones intensiva y extensiva de incrementos en la producción agrícola” (Jaramillo 2009, p. 53).

60. Para Jaramillo (1994), bajo determinadas condiciones, la renta absoluta se puede igualar a la renta de monopolio generalizada.

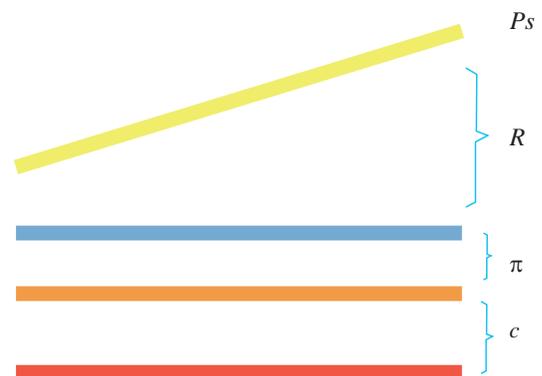
61. Jaramillo (2009, 2011) examina las diversas formas de renta diferencial urbana. Ver, además, Jaramillo (2002).

ganancia. Por esta razón, las consideraciones de George tiene que ver con la distribución de los excedentes y no con la eliminación de la propiedad privada de los medios de producción, como proponía Marx.

George considera que los postulados básicos de la teoría de la renta desarrollada para el análisis de la producción en el suelo rural también se pueden aplicar al suelo urbano. El autor comparte los postulados de Ricardo sobre la renta diferencial. George, como buen liberal, siempre negó que la solución a los problemas de la sociedad estuviera en la propiedad colectiva de los medios de producción. En su opinión, los hallazgos que se habían logrado en el análisis de la renta diferencial se pueden aplicar a las dinámicas de las ciudades, que generan formas complejas de renta diferencial tipo II⁶¹.

Figura 13

Interacciones entre los precios del suelo, la renta, la ganancia promedio y los costos



P_s es el precio del suelo, R es la renta, π es la ganancia media, c son los costos

Fuente: González (2013 a), SDP (2013)

George se sorprende porque en San Francisco, en 12 meses, el valor de un acre pasó de 1 dólar a 15 dólares (George 1868, pp. 220-221). Atribuye este aumento tan significativo del valor del suelo a la inminente llegada del ferrocarril (George 1868). No hay ninguna razón, decía, para que este aumento descomunal del valor quede en manos de los propietarios del suelo. El excedente debe ser apropiado por el Estado para el desarrollo de obras comunes y la atención de servicios colectivos (George 1868, pp. 231-232). El autor hace reflexiones similares en el caso irlandés, y concluye de manera tajante: “O la tierra de Irlanda pertenece a los terratenientes irlandeses, o pertenece al pueblo irlandés; no hay término medio” (George 1881, p. 38).

Los principios básicos de la renta del suelo se pueden aplicar, de manera indirecta, a situaciones en las que el precio aumenta, sin que haya un vínculo directo con la estructura de los costos de producción. Un fenómeno de esta naturaleza se observa en la Figura 13. La línea superior representa los cambios en P_s . Esta situación se presenta, por ejemplo, cuando varía el uso del suelo, y pasa de rural a urbano. Como antes, π corresponde a la ganancia media, que resulta del proceso de igualación de las tasas de beneficio. La última franja corresponde a c , que es el costo asociado

a la producción, y en el caso de las construcciones urbanas, representa los costos del urbanizador. Por simplicidad suponemos que las franjas correspondientes a la ganancia (π) y a los costos (c) no se modifican.

La gráfica también ayuda a explicar la renta minera que se genera cuando el precio sube por razones de oferta y demanda en el mercado internacional. Este excedente no está relacionado con los costos de producción. En los últimos 10 años el valor de la onza oro ha crecido de manera significativa, y este mayor valor es una renta.

El mayor precio del suelo (P_s) tiene una relación directa con el crecimiento de las rentas (R). Es importante señalar que el aumento de la renta depende de factores que van más allá de la actividad empresarial, o del nivel de eficiencia de los productores. Esta renta podría calificarse de *excepcional* y *fortuita*⁶².

Si el ordenamiento institucional fuera adecuado, las tierras que están siendo usadas en actividades que no corresponden a su vocación deberían reducir el precio o, simplemente, salir del mercado. El precio del suelo cambia en función de su productividad. La tierra es un factor de producción primario, y su precio tiene que ver con el tipo y las características de la producción.

4.2 Formación del precio en el mercado de tierras

En el proceso de formación de los precios del suelo (P_s) intervienen las rentas (R) y los intereses (i), así que $P_s = R/i$. Las rentas (R) son la diferencia entre el precio final (P) y los Costos (C). En los costos (con mayúscula) se incluyen los distintos costos de producción (c) y la tasa media de ganancia (π). Por tanto, $R = P - c - \pi$, que también se puede expresar como $R = P - C$. Las interacciones son multicausales porque cada uno de los componentes es función de otras variables⁶³. En la versión más sencilla de la teoría de la renta los costos bajan porque la tierra es más fértil. Este enfoque "naturalista" no incorpora de manera explícita los avances en tecnología.

Puesto que:

$$\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$$

Los cambios en el precio del suelo (P_s) dependen de las rentas (R) y la tasa de interés (i).

Las rentas que están en la base del precio del terreno no son necesariamente las que su propietario esté percibiendo de manera efectiva en un momento determinado (*rentas reales*). También están incluidas las *rentas potenciales*, que dependen de las expectativas. Las rentas potenciales pueden divergir de manera significativa. El caso más evidente es el de los terrenos vacantes, cuyas rentas reales son nulas, pero el precio del terreno se fija en función de las rentas potenciales. Las expectativas también aparecen de manera relevante cuando se presentan cambios de uso, inversiones estatales en infraestructura y servicios públicos, etc. El vendedor de un terreno incorpora en el precio las

rentas potenciales. Las compras masivas de tierras por extranjeros es un buen ejemplo del papel que cumplen las expectativas.

Los precios del suelo suben porque la relación aumenta.

$$\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$$

Estas relaciones tan simples involucran procesos complejos. las interacciones mencionadas se cumple en cualquiera de las tres condiciones siguientes:

$$\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$$

En el primer caso, la renta aumenta más que la tasa de interés $\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$. Desde el punto de vista matemático la fracción también sube si la disminución del numerador es menos acelerada que la disminución del denominador

$\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$. La fracción crece, igualmente, cuando el numerador aumenta y, al mismo tiempo, el denominador disminuye

$\left(\frac{R}{i}\right) \uparrow \rightarrow P_s \uparrow$. Tal y como se muestra en SDP (2013), cada una de estas dinámicas es compleja, y tiene que ser analizada de manera específica. Estas expresiones ponen en evidencia la estrecha relación que existe entre el precio del suelo y el de los otros activos.

Estas relaciones apenas incluyen algunas de las interacciones que inciden en el precio final del suelo. El precio también está marcado por las decisiones de política pública. Tal y como argumentó Samuelson (1954), la función de utilidad del individuo resulta de la combinación de bienes privados y públicos. Y los precios están marcados profundamente por el estilo de intervención del sector público. En los últimos años la forma que va adquiriendo la actividad urbana incide en el precio del suelo rural. Y especialmente en el caso colombiano, la posesión del suelo se ha convertido en un instrumento de poder y dominación.

La FAO (1994) observa que el mercado de compra-venta de tierra está condicionado por factores endógenos. En su opinión, existe una relación de dependencia entre la rentabilidad de la actividad productiva y el precio de la tierra, principalmente en las zonas agrícolas comerciales, donde se encontró que los precios de la tierra siguen las variaciones de la rentabilidad de la actividad productiva. En el municipio cafetero del Líbano, por ejemplo, se constata que la caída de los precios del grano en 1992 se reflejó en una disminución de hasta un 40% en los precios de la tierra. Resultados semejantes se encontraron en regiones de producción de algodón, sorgo y soya, que también han disminuido los precios, como resultado de los acuerdos de libre comercio, que han llevado a un considerable aumento de las importaciones.

62. Para Knight (1921) este tipo de renta (R) es incierta, y no es el resultado de un cálculo probabilístico. En cambio, la ganancia (π) sí puede ser estimada a partir de funciones de probabilidad.

63. Sobre estas interacciones aplicadas a las dinámicas urbanas, ver SDP (2013).

El ciclo de vida de la familia (herencia, migración, muerte) incide en la oferta y demanda de tierras. En los núcleos antiguos, la mayor parte de las transacciones se realizan entre familiares o entre personas del mismo grupo cultural, vecinos o amigos. La FAO (1994) observa que los campesinos intentan permanecer en terrenos de su mismo grupo sociocultural⁶⁴, y ello se refleja en una subdivisión de predios y la intensificación del uso de la tierra. El padre divide la tierra entre los hijos y éstos, a su vez, entre sus hijos. Esta secuencia lleva a un aumento de las pequeñas parcelas y a la extensión del microfundio.

Un factor extraeconómico que incide de manera importante en el precio de la tierra es la inseguridad (violencia, secuestro, extorsión, conflicto armado), que hace que se venda por un 50% o 70% de su valor comercial (FAO 1994). En las zonas de violencia el precio del suelo se puede reducir de manera significativa.

4.3 Análisis de precios del mercado de tierras

Después de describir algunos problemas inherentes a la oferta y a la demanda de tierras, tratamos de entender la dinámica de los precios. La información sobre precios es deficiente. En el caso urbano la aproximación más cercana se logra a través de los avalúos catastrales. En algunas ciudades existen mediciones que hacen los gremios (sobre todo, las lonjas de propiedad raíz), y otras fuentes de origen académico, que en su mayoría se refieren a precios de oferta. También se realizan cálculos indirectos, como los del método residual. En estos ejercicios el precio del suelo resulta como residuo después de descontar la ganancia de los urbanizadores y los costos del constructor⁶⁵. En el sector rural la información sobre precios es más precaria que en el área urbana.

Cuadro 25. Avalúo catastral - Zona rural (2012), \$/ha.

Cundinamarca	18.138.274
Valle	6.994.847
Córdoba	5.777.446
Bolívar	5.051.680
Meta	4.741.396
Boyacá	3.806.439
Santander	3.474.775
Cauca	3.145.862
Cesar	2.480.061
Chocó	2.400.802
Magdalena	2.201.264
Tolima	2.182.275
Caldas	2.141.925
Risaralda	2.128.099
Atlántico	1.637.284
Casanare	1.605.367
Huila	1.521.060

Quindío	1.401.890
Nariño	1.390.810
Sucre	1.337.028
Caquetá	1.098.981
Guajira	1.065.559
N. Santander	693.401
San Andrés	488.846
Putumayo	368.516
Vaupés	212.012
Arauca	110.105
Amazonas	99.530
Vichada	89.844
Guaviare	74.600
Guainía	33.700

No se incluyen: Antioquia, Medellín, Cali y Bogotá

Fuente: IGAC.

El precio es equivalente al valor comercial⁶⁶. Y, a su vez, el catastro es una proxy, aunque imperfecta, del precio. Examinamos los avalúos catastrales rurales del 2012. La norma (Ley 1450 de 2011) dispone que el avalúo debe ser, por lo menos, el 60% del valor comercial⁶⁷. Antes de la ley mencionada no existía un criterio específico para determinar el porcentaje del valor comercial que el avalúo representaba. De hecho, en la actualidad sólo se ha fijado un mínimo que deja espacio para la aleatoriedad en la determinación del porcentaje. A lo anterior se le suma el difícil acceso a la información y la inexistencia de bases de datos disponibles al público, en las que se especifique cuáles fueron los porcentajes pactados por municipio.

La dispersión de los valores catastrales se observa en el Cuadro 25. El valor de la hectárea va desde \$18.1 millones en Cundinamarca hasta \$33.700 en Guainía. En el cuadro los departamentos están organizados, de mayor a menor, de acuerdo con el valor del catastro.

Frente a los datos de los avalúos caben dos consideraciones. La primera sobre el nivel absoluto que, en general, es bajo. Y la segunda sobre la gran dispersión, expresada en una varianza alta. Un sistema de avalúos buenos sería una excelente proxy al valor comercial de la propiedad inmueble.

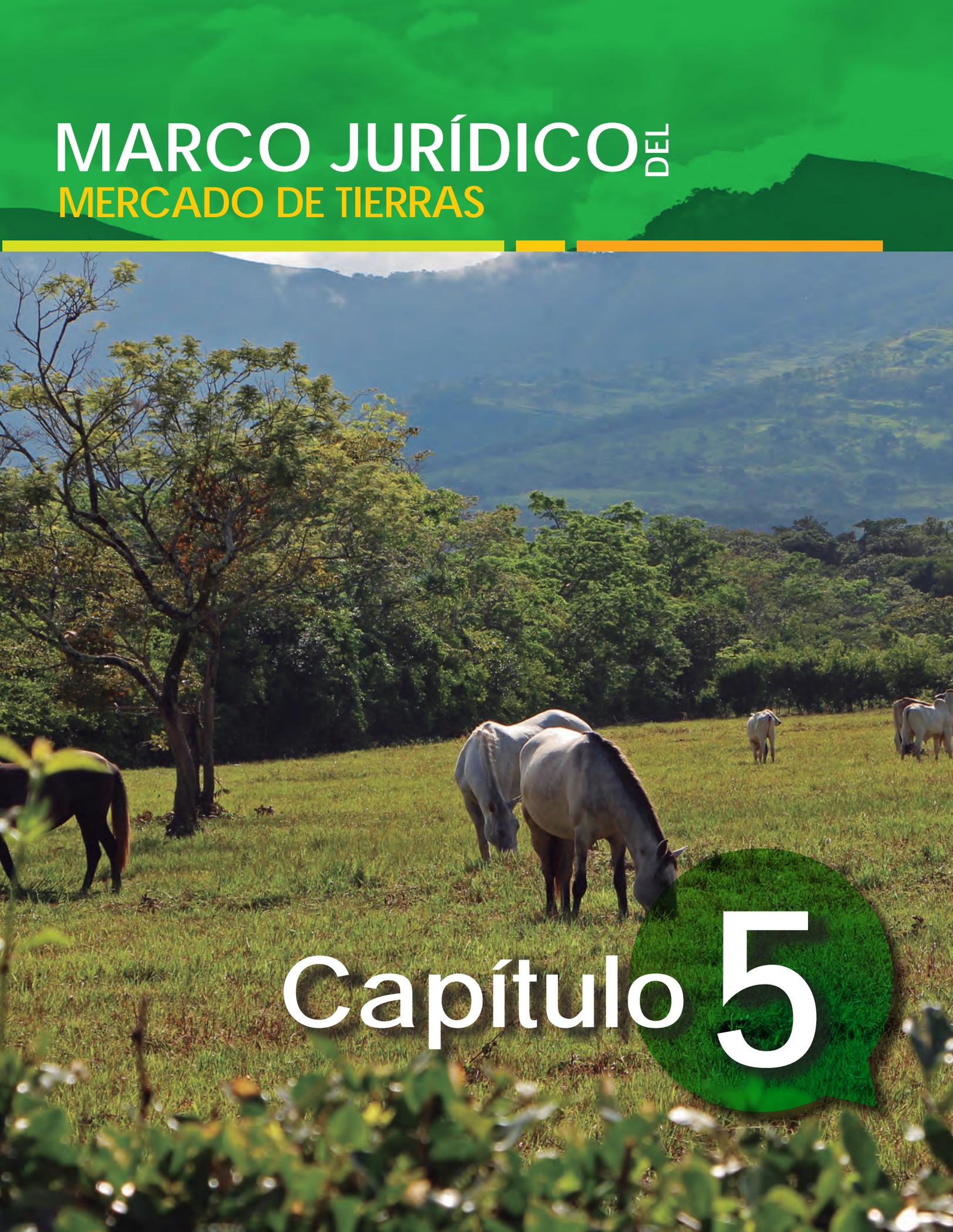
64. En 1991 más del 50% de las transacciones de compra y venta en el mercado campesino se llevaron a cabo entre miembros de una misma familia. Y en los municipios de Boyacá la mayoría de las transacciones se realizó entre vecinos o compadres.

65. Sobre el método residual, ver Borrero y Guzmán (2012).

66. En el art. 2 del decreto 1420 de 1998 "se entiende por valor comercial de un inmueble el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien".

67. "El avalúo catastral de los bienes inmuebles fijado para los procesos de formación y actualización catastral a que se refiere este artículo, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial" (Ley 1450 de 2011, art. 24).

MARCO JURÍDICO DEL MERCADO DE TIERRAS



Capítulo 5



5.1 Consideraciones generales

La Constitución de 1991 es el punto de partida para realizar el análisis jurídico. El artículo 58 de la Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. Estos derechos no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. No obstante, el mismo mandato constitucional señala que la propiedad tiene una función social que implica obligaciones. La función social de la propiedad implica restricciones y condicionamientos, dado que su goce y disposición no se concibe en un marco absolutamente individual. Por el contrario, la propiedad en general, sea esta pública o privada, tiene implicaciones importantes en las relaciones de la familia, el Estado y la sociedad⁶⁹.

De acuerdo con el art. 58 de la Constitución, la función social de la propiedad es concebida como un

“... derecho económico que apunta primordialmente a garantizar la participación del propietario en la organización y desarrollo de un sistema económico-social, mediante el cual se pretende lograr el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, que se traducen en servir a la comunidad, promover la prosperidad general, estimular el desarrollo económico y lograr la defensa del medio ambiente” (Sentencia C - 189 de 2006 de la Corte Constitucional).

Este enfoque es completamente distinto al que se tenía a finales del siglo XIX. En el artículo 669 del Código Civil de 1887 se decía que “... el dominio es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno” (énfasis añadido). Esta expresión fue declarada inexecutable por la sentencia C 595 de 1999⁷⁰. La forma de concebir la propiedad en Colombia a finales del siglo XIX no recoge los avances que se habían logrado en Estados Unidos y en Europa. Ya mencionamos las frases radicales de George pidiendo en 1881, que la propiedad tuviera una función social, expresada en la participación estatal en el 100% de las plusvalías.

La función social de la propiedad se realiza mediante la intervención del Estado en la explotación de recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, utilización y consumo de bienes, servicios públicos y privados. Estas formas de acción deben contribuir al mejoramiento de la

68. Este capítulo contiene los comentarios y aportes del Exministro Carlos Medellín Becerra.

69. Con anterioridad a la Constitución de 1991, el acto legislativo 01 de 1936, introduce el concepto de función social de la propiedad, que posteriormente incorporaría la ley 200 de 1936, acogiendo la teoría francesa de León Duguit.

70. Esta inexecutableidad se deriva precisamente del mandato del art. 58 de la Carta.

calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo (CP 1991, art. 334).

Al referirse de manera específica a la propiedad rural, dice la Sentencia 223 de 1994,

“... la explotación de la tierra tiene que beneficiar a la comunidad, puesto que dentro de la concepción constitucional de este derecho, no se puede entender ni aplicar en exclusivo y egoísta beneficio personal del propietario. Así, encajan perfectamente dentro del ordenamiento constitucional, mientras sean razonables y consulten la prevalencia del interés general, aquellas disposiciones de la ley mediante las cuales se establecen requisitos mínimos sobre productividad de la tierra, por cuanto ello corresponde a la función social” (Sentencia 223 de 1994, MP José Gregorio Hernández, énfasis añadido).

De acuerdo con esta Sentencia, los propietarios deben cumplir con las disposiciones legales de productividad mínima. Una finca con ganado extensivo (por ejemplo, una vaca por hectárea) en una zona fértil, como los valles del Sinú y San Jorge, no cumpliría con esta Sentencia. Con razón, Colombia Rural (PNUD 2011), propone que este tipo de fincas sean sancionadas con prediales altos (digamos del 20%).

Los artículos que definen el marco constitucional de acceso al uso y propiedad de la tierra son: arts. 63⁷¹, 64⁷², 65⁷³, 66⁷⁴. No hay duda, entonces, del amplio margen de intervención que tiene el Estado. El art. 65, por ejemplo, reconoce la importancia de relacionar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación. Se le da prioridad al desarrollo integral, haciendo énfasis en la construcción de obras, investigación y transferencia tecnológica para la producción de alimentos y materias primas que incrementen la productividad. Y estas dinámicas tienen que respetar las culturas y los intereses de las pequeñas comunidades⁷⁵.

De todas maneras, como lo reconoce la Corte Constitucional, los procesos se deben realizar de tal manera que cumplan con los principios de *gradualidad* y *progresividad*. La gradualidad es un llamado para que los procesos se lleven a un ritmo razonable. La progresividad exige que la dinámica sea irreversible. Siempre se debe avanzar en la erradicación de las “injusticias presentes” y en corregir las desigualdades⁷⁶.

En el análisis de los mercados del suelo es necesario evaluar la situación de los predios del Estado. Es importante, entonces, comenzar por el concepto de bienes fiscales, como categoría en la que se encuentra los terrenos baldíos de la nación. De acuerdo con la Constitución de 1886 (art. 202), los terrenos baldíos junto con las minas y salinas pertenecían a la Nación. La Constitución de 1991 (art. 63), no se refirió de manera explícita a los bienes baldíos. La Corte Constitucional ha dicho que el art. 102 de la Constitución del 91 aclara las dudas: “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación” (CP 91, art. 102). Los bienes de uso público incluyen los bienes fiscales y éstos se dividen en bienes fiscales propiamente

dichos y los bienes fiscales adjudicables. Los primeros son aquellos que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejerce un dominio pleno, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes. Los adjudicables los tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley (Sentencia C - 595 de 1995, MP Carlos Gaviria).

5.2 Antecedentes legislativos

El punto de partida es la Ley 200 de 1936, con la que se da inicio a la estructuración de un derecho agrario, a partir de la reforma constitucional incorporada en el Acto Legislativo número 1° de 1936. La norma introduce dos conceptos importantes: primero, la función social de la propiedad que implica obligaciones y, segundo, la expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, me-

71. “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables” (CP 1991, art. 63).

72. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (CP 1991, art. 64).

73. “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad” (CP 1991, art. 65).

74. “Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales” (CP 1991, art. 66).

75. “El concepto de soberanía alimentaria que comprende “... no solo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también implica que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y diversidad de los modos campesinos y pesqueros” (Sentencia C - 348 de 2012, Corte Constitucional).

76. “El principio de progresividad ha sido interpretado por la Corte como un mandato del legislador en el sentido de erradicar las injusticias presentes, de corregir las visibles desigualdades sociales y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de la existencia de sectores deprimidos. En el mismo sentido dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional” (Sentencia C - 644 de 2012, Corte Constitucional).

dian­te sen­ten­cia ju­di­cial e in­dem­ni­za­ción pre­via. En es­tas re­flexio­nes tam­bién es con­ve­nien­te tener co­mo pun­to de re­fe­ren­cia la Ley 160 de 1994, ac­tual­men­te vi­gen­te.

Al res­pec­to la Corte Su­pre­ma de Jus­ti­cia, dejó en va­rios de sus pronun­cia­mien­tos, mo­ti­va­dos en la ex­pe­di­ción del Ac­to Le­gis­la­ti­vo 1 de 1936, los fun­da­men­tos de es­te cam­bio en el or­dena­mien­to ju­ri­di­co co­lombia­no, en­tre los que se en­cuen­tra fal­lo de la Sala de Ca­sa­ción Ci­vil, M. P. Zu­leta Án­gel, 1936, G.J. XLIII:

“(...) según la expresión de Geny todo el derecho no está encerrado dentro de la legalidad; alrededor de la regla formal, alrededor del derecho escrito, vive y hierve todo un mundo de principios, de directivas y de standards, en los cuales distingue muy justamente Hauriou los principios constitucionales del comercio jurídico, y como una especie de super-legalidad (...) Entre esas directivas pueden citarse (...) la regla error communis facit jus, la teoría del enriquecimiento sin causa y, sobre todo, la del abuso del derecho: aunque ningún texto de derecho positivo las enuncie en su forma general, la realidad de esos dogmas consuetudinarios es tan cierta como puede serlo la de los principios consignados en los términos más expesos e imperativos. Más aún: aquellos dogmas consuetudinarios están por encima de estos principios, puesto que escapan a la arbitrariedad del legislador, que no podría desconocer esas verdades superiores, a las cuales él mismo está subordinado, ya que no emanan de él. Los derechos que éste reglamenta no se realizan abstractamente y en el vacío: funcionan en un medio social; desempeñan un papel en ese medio, socialmente, no en una dirección cualquiera sino en vista de fines determinados; su misión es la de realizar la justicia y ellos no podrían rebelarse contra ésta sin que se incurriera en un contrasentido jurídico, en un abuso que acarrearía una sanción (...)”

Las principales normas son:

i) Ley 200 de 1936, Régimen de Tierras, bajo la presidencia de Alfonso López Pumarejo (1934–1938)

La esencia de la ley está basada en la función social de la propiedad, incorporada al marco constitucional por el Ac­to Le­gis­la­ti­vo 01 de 1936. La re­for­ma im­pon­dría a los due­ños de las tie­rras la obli­ga­ción de ex­plo­ta­las eco­nó­micamente so pena de su ex­pro­pia­ción. Así mis­mo, fa­vo­re­ció la po­se­sión, me­diante el re­co­no­ci­mien­to del do­minio cuan­do la ocu­pa­ción hu­bie­se si­do de bu­ena fe y du­rante 5 años.

La ley tam­bién con­tri­bu­yó a la le­ga­li­za­ción de las tie­rras. An­tes de la ex­pe­di­ción de la norma, la Corte Su­pre­ma de Jus­ti­cia exi­gía prueba ju­di­cial de los tí­tu­los de pro­pie­dad en los pro­ce­sos re­la­c­io­na­dos con con­flic­tos de tierra. Esta exi­gen­cia re­sul­ta­ba im­po­si­ble para qui­enes ape­nas os­ten­ta­ban la ca­li­dad de po­se­e­do­res.

Ex­pe­di­da la ley, la mis­ma Corte se­ña­ló en un fal­lo de 1942, re­co­no­ce los avan­ces de la ley se­ña­lan­do:

“La Ley 200 de 1936 se ha in­spi­ra­do sobre todo en el an­he­lo de dar una ju­sta so­lu­ción a los pro­ble­mas de ca­rácter so­cial que ha ve­ni­do crean­do el do­minio, la po­se­sión y el de­bi­do a­pro­ve­cha­mien­to de la pro­pie­dad ter­ri­to­rial, den­

tro de la nueva concepción filosófica que a ésta le reconoce la Carta Fundamental como función social, ha querido consagrar sobre bases más firmes de justicia social los derechos de los trabajadores que explotan la tierra, lo mismo que orientarla en orden a estabilizar la propiedad privada revistiéndola de algunas garantías de que careció durante nuestro anterior sistema jurídico. Antes de expedirse la Ley 200 era difícil en muchos casos acreditar el dominio privado de la tierra, por la imposibilidad casi absoluta de producir la prueba diabólica. Pero ahora, contra la presunción legal de ser baldíos los predios no poseídos económicamente, autoriza el artículo 3° que se acredite la propiedad privada y se desvirtúe dicha presunción...” (Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil - 28 agosto, 1942).

En la exposición de motivos presentada por el Ministro de Industria y Trabajo, se señalaba:

“Estima el poder ejecutivo que es un deber del partido de Gobierno la expedición de un estatuto que dé a la propiedad rural el respaldo jurídico del que carece en la mayoría de los casos a la luz de las normas vigentes, pero que al mismo tiempo subordine su existencia al aprovechamiento económico de la tierra dentro de un lapso fijado previamente por el legislador, y que en materia de conflictos agrarios facilite la solución oportuna de éstos dentro de un criterio de equidad”.

Aunque la ley fortaleció la propiedad privada de la tierra, no logró su redistribución. Tampoco pudo evitar que el propio Estado legalizara tierras con tradición de dominio sin que se lograra una explotación adecuada de las mismas. La norma sí utilizó la extinción de dominio para mejorar la productividad (Machado 2002).

La concreción de la función social de la propiedad tiene dos consecuencias: primero, las tierras que se encuentren poseídas por particulares, sobre las cuales no exista explotación económica se presumirán baldías y, en consecuencia, serán del dominio del Estado⁷⁷; Segundo, las tierras sobre las cuales existan títulos que acrediten la propiedad no se consideran baldías, pero su no explotación económica durante 10 años, legitimaría al Estado para su expropiación⁷⁸.

La Ley 200 también prohíbe la tala de los bosques que preserven o defiendan las vertientes de las aguas. El Gobierno está facultado para determinar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal. También puede reglamentar el aprovechamiento industrial de los productos forestales que estime convenientes en terrenos baldíos o en propiedad particular.

77. “Los baldíos, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria” (Sentencia C - 595 de 1993).

78. “Establécese a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo 1 de esta ley durante 10 años continuos” (Ley 200 de 1936, art. 6).

Podrá ser beneficiario de la prescripción extintiva del dominio, quien posea y haga producir económicamente, en los términos de la ley, durante 5 años terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación. La prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas o pecuarios.

El Estado protege a los poseedores. El Estado reconoce como títulos que acreditan la propiedad privada no sólo el título originario por el Estado, sino aquellos otorgados con anterioridad a la ley en los que consten tradiciones de dominio, en un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

La Ley 200 crea los jueces de tierras que están encargados de conocer privativamente las demandas que se promueven en ejercicio de las acciones que consagra la ley. Esta figura fue suprimida posteriormente por la Ley 4 de 1943 y trasladó sus funciones a los respectivos jueces del Circuito.

ii) Ley 100 de 1944. Régimen de Tierras – Contrato Dictado. Segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo – (1942 – 1945)

La ley expresa la reacción de los propietarios que vieron amenazados sus derechos de dominio por los beneficios que la Ley 200 otorgaba a los poseedores de buena fe. La Ley 100 autoriza al Gobierno para intervenir en las relaciones contractuales entre propietarios y cultivadores de la tierra, en especial para dejar con claridad que su labor en calidad de arrendatarios o aparceros no los legitima para adquirir un título de propiedad sobre los terrenos que cultivan. Se reconoce la posibilidad de que el propietario del predio no sea el que lo explote, sino a través de los agricultores sin tierra, mediante contratos de aparcería y arrendamiento, permitiendo a los propietarios garantizar un sistema de renta sobre la tierra. A los dueños de las tierras inexploradas se les prolongó el plazo a 15 años para prescripción extintiva. La declaratoria de extinción de dominio será proferida por el Gobierno, que emitirá el concepto sobre “la calificación de los terrenos como incultos o insuficientemente explotados”, según lo establecido en el artículo 18 de la ley. Con la ampliación del plazo y con el nuevo modelo del contrato de aparcería se elimina en la práctica cualquier posibilidad de extinción de dominio (Machado 2008).

iii) Ley 135 de 1961. Reforma Agraria. El presidente era Alberto Lleras Camargo, y fue derogada por el artículo 111 de la Ley 160 de 1961.

La ley busca eliminar la inequitativa concentración de la tierra así como su fraccionamiento antieconómico. De acuerdo con las ponencias para debate que se presentaron para la aprobación de la ley, la reforma buscaba no sólo dotar de tierra a los agricultores, sino también garantizar servicios de asistencia rural a través del crédito, educación, consejo técnico y facilidades para el acceso al mercado.

La norma crea el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Fondo Nacional Agrario y el Consejo Nacional Agrario. Al Fondo ingresan los predios que adquiriera el Incora a través de la expropiación o cesión. Los suelos se deben distribuir de manera equitativa. La ley propuso un

modelo de organización social y económica dirigido a evitar por un lado la concentración de la tierra y por otro a garantizar el desarrollo de la vida agrícola de una familia campesina “a partir de la vinculación social a la tierra”.

La ley tiene el propósito de reformar la estructura social agraria, con el fin de eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la tierra o su fraccionamiento antieconómico. Busca, además, dotar de tierras a las personas que no la posean, con preferencia sobre las que la explotarán e incorporarán su trabajo personal. Busca aumentar la productividad de las explotaciones mediante técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características. Crea condiciones para que los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan fácil acceso a la propiedad de la tierra. Propende por la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

Los propietarios de terrenos superiores a 2.000 hectáreas deben acreditar el título y, además, tienen que entregar información complementaria que permita establecer la existencia de la explotación económica. A partir de allí se determina si hay lugar para realizar la extinción de dominio, en los términos y condiciones señalados en la Ley 200 de 1936. No están cobijadas por las reglas sobre extinción del dominio las extensiones que a la fecha de la resolución se encuentren económicamente explotadas conforme a la Ley 200 de 1936. Al respecto, Vidal (1964) consideró que la ley trajo una especie de amnistía a favor de los propietarios que habiendo incumplido la explotación económica a que se refería la Ley 200 por cualquier término, estuvieran aprovechando económicamente sus predios bajo las condiciones del nuevo estatuto al momento de las diligencias administrativas. Si esta situación no se presenta, tendrían que probar que han cultivado sus tierras durante 10 años, so pena de ser sancionados con la pérdida de la propiedad.

La Resolución mediante la cual se declara la expropiación corresponderá al Incora, previa aprobación de Gobierno. La competencia para conocer de la revisión del acto administrativo se mantiene ante la Corte Suprema de Justicia. El término para solicitar dicha revisión será de 30 días contados a partir de la ejecutoria de la resolución de extinción del dominio. La carga de la prueba sobre la expropiación del terreno corresponde al propietario, tanto en vía administrativa como en la judicial. La ley autoriza al Incora para que por motivos de interés social, entre en posesión del terreno sobre el cual se haya decretado la extinción de dominio, antes del fallo de revisión por la justicia.

En principio, la adjudicación de baldíos sólo se hará a personas naturales. No obstante, se admiten algunas excepciones. La adjudicación puede ser a favor de sociedades colectivas o limitadas cuando la explotación se haya llevado a cabo en virtud de un contrato con el Incora, en el cual se comprometa a explotar con cultivos agrícolas o con ganadería, no menos de las dos terceras partes de la superficie acordada, dentro de los 5 años siguientes a la firma del contrato. La extensión de los terrenos adjudicados no podrá ser mayor a 450 ha. De todas maneras, se podrán adjudicar hasta 1000 hectáreas: i) Si los predios se ubican en regiones de difícil acceso y muy alejadas de los centros

de actividad económica. ii) En las sabanas de pastos naturales donde las inundaciones y la naturaleza de los suelos no hagan factible la siembra de los pastos artificiales. iii) En los llanos orientales conforme a las limitaciones que realice el Incora se podrán adjudicar hasta 3.000 hectáreas.

El Incora podrá constituir en los predios baldíos que estén bajo su administración, zonas de reserva destinadas a la conservación de recursos naturales, o áreas que se consideren convenientes para la economía del país.

Autoriza al Incora para realizar colonizaciones sobre terrenos baldíos que se consideren aptos para la explotación económica, sobre los cuales se establecerá un reglamento de ocupación. Dos tipos de colonización desarrolla la ley, unas que fueron llamadas espontáneas, y se rigen por el procedimiento ordinario de adjudicación y otras denominadas dirigidas, con las que se busca establecer nuevos centros poblacionales y explotación de tierras. La iniciativa de explotación en éstas últimas corresponde al Instituto. Los terrenos tendrán como objetivo la creación de Unidades Agrícolas Familiares, UAF. Dentro de estas zonas, el Instituto promoverá la destinación de terrenos para la instalación de servicios asistenciales, económicos y sociales.

Atrás hicimos algunos comentarios sobre las características económicas de la UAF. Desde el punto de vista normativo, la ley introduce el concepto de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), como medida de producción e ingreso comparable. El art. 50 define la UAF de acuerdo con los siguientes parámetros: la extensión del predio conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción debe ser suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida. Para la explotación razonable el predio no debe requerir, en condiciones normales, sino el trabajo del propietario y de su familia. Este criterio no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola.

Las UAF que se construyan en zonas de parcelación sólo podrán venderse a personas de escasos recursos. Una vez se adquieran no podrán ser vendidas hasta tanto no se paguen. El Instituto podrá declarar la resolución del contrato cuando ésta no se adquiera. El costo no podrá ser superior al valor de la adquisición realizada por el Incora. Quien sea adjudicatario de una UAF no podrá venderla sin autorización del Incora. Tampoco se puede fraccionar.

Las tierras son incultas cuando "pudiendo ser económicamente explotables visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada". Los pequeños arrendatarios o aparceros se definen como:

"... aquellos que con tal carácter ocupen superficies de una extensión no superior a la que puedan explotar con su propio trabajo y el de su familia en tierras no cubiertas de plantaciones permanentes o en las cubiertas de plantaciones permanentes cuando éstas

pertenezcan a los arrendatarios, aparceros o colonos y no al dueño de la finca" (Ley 135 de 1961, art. 58).

La expropiación tendrá el siguiente orden de prioridad: i) Las tierras incultas no cobijadas por las reglas de extinción de dominio. ii) Las que se encuentren inadecuadamente explotadas. iii) Aquellas en las que existen predios explotados por arrendatarios, y donde el propietario no ejerce la dirección de la explotación. iv) Las tierras adecuadamente explotadas, que los propietarios voluntariamente las enajenen.

La ley combate la concentración de la tierra, y por ello las sociedades anónimas que posean fundos sólo podrán tener acciones nominativas, y aunque revistan el carácter de sociedades de familia estarán sujetas a la totalidad de las disposiciones aplicables a esta clase de compañías. La Superintendencia de Sociedades llevará un registro especial de tales sociedades y un registro de sus accionistas⁷⁹.

Se autoriza al Gobierno a emitir bonos agrarios. El Banco de la República será el encargado de la emisión, servicio y amortización. Se utilizarán principalmente para el pago de las tierras que adquiera el Incora, al tiempo que serán recibidos por esta entidad por la venta de las tierras.

El Incora a través de la Caja Agraria, Industrial y Minera podrá entregar fondos destinados a otorgar préstamos a los campesinos cobijados por operaciones de colonización, parcelación y concentración. El Instituto Nacional de Abastecimientos otorgará créditos a las cooperativas de mercado y transporte de productos. El Banco de la República abrirá un cupo especial para redescuento.

iv) Ley 1 de 1968, que modifica la ley 135 de 1961, bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo.

v) Ley 4 de 1973. Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 200 de 1936, 135 de 1961 y 1 de 1968. Se establecen disposiciones sobre la renta presuntiva, se crea la Sala Agraria del Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones. La norma se aprueba durante la presidencia de Misael Pastrana Borrero. Es derogada por el artículo 111 de la Ley 160 de 1994.

La norma es el resultado de una negociación política entre el Congreso, el Gobierno, y los gremios denominado (Pacto de Chicoral). Los logros que se habían conseguido con la Ley 135 son echados para atrás⁸⁰. La Ley 4 establece condiciones diferentes para la expropiación de tierras inexploradas, adjudicaciones a entidades de derecho público, y el establecimiento de una renta presuntiva agrícola. La ley se podría considerar como un retroceso porque fomentó la colonización en lugar de la distribución de la tierra. Los defensores de la norma consideran que mejora la capita-

79. "Si de la confrontación hecha sobre los registros de accionistas apareciere que las mismas personas naturales o sociedades de personas poseen el control de dos o más compañías anónimas propietarias de fundos, la Superintendencia dará aviso al Incora" (Ley 135 de 1961), con el fin de que se revise si a través de este mecanismo se presenta concentración de tierras.

80. Sobre los persistentes fracasos distributivos en el agro, ver Gómez (1999, 2000) y Berry (2002).

lización, modernización tecnológica y la incorporación de nuevas tierras a la producción.

vi) Decreto 1368 de 1974, durante el gobierno de Misael Pastrana Borrero. La norma es derogada por el artículo 111 de la Ley 160 de 1961.

vii) Ley 160 de 1994, durante la administración de Cesar Gaviria- (1990-1994). La norma continúa vigente.

La Ley 160 de 1994 expedida con posterioridad a la constitución de 1991, integra las normas agrarias contenidas en la Ley 135 de 1961 y el nuevo ordenamiento constitucional.

La ley otorga subsidios para la adquisición de la tierra, equivalentes al 70% de su valor. Las leyes 812 de 2003 y 1450 de 2011 disponen que el subsidio debe dirigirse a un proyecto productivo de manera integral, que incluya el 100% del costo de la tierra. El proyecto hoy se denomina "subsidio integral de reforma agraria".

La Ley 160 establece un campo de acción para la negociación directa entre propietarios y trabajadores que quieran adquirir terrenos. En este caso, el Estado acompaña y asesora al campesino. Ya decíamos que la Ley 135 de 1961 había fijado un límite de 450 ha. La Ley 160 pone énfasis en la calidad y la ubicación geográfica de la tierra. Se equipara el tratamiento de adjudicación entre personas naturales y jurídicas. La adjudicación siempre estará precedida de una ocupación y explotación por parte de quien la solicite.

De acuerdo con la ley, la persona solicitante únicamente puede recibir una sola adjudicación. Podría hacer una nueva solicitud pasados 15 años. En el régimen anterior se permitía tener varias adjudicaciones. La norma dinamiza la distribución, y de esta manera estimula el mercado de tierras. La ley facilita la negociación directa entre propietarios y campesinos. Los beneficiarios recibirán un subsidio del 70% para la compra de tierras (crédito no reembolsable), y el 30% restante proviene de una línea de crédito especial que el gobierno negocia con los intermediarios financieros⁸¹. La persona debe cumplir con las condiciones establecidas en el acuerdo durante 12 años. En este lapso de tiempo no se puede enajenar o arrendar el predio sin permiso del Incora; además, debe estar bien explotado.

Los campesinos podrán adelantar negociaciones con el propietario de la tierra de manera individual, pero este proceso tendría que estar asesorado por el Incora, o por las sociedades inmobiliarias rurales.

El Incora puede adquirir tierras mediante negociación directa tierras o mejoras, o decretar su expropiación, en los siguientes casos: i) Para las comunidades indígenas cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente, o para sanear las áreas de resguardo que estuvieren ocupadas por personas que no pertenezcan a la respectiva parcialidad. ii) En beneficio de las personas o entidades merecedoras de programas específicos del gobierno. iii) Con el objeto de reubicar a los propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico. iv) Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes, sin afectar las reservas de recursos

forestales. v) Para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, minifundistas, las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se hallen en estado de desprotección económica y social por causa de la violencia, el abandono o la viudez.

Los bienes baldíos no se pueden adquirir por la sola posesión por un tiempo determinado, el título traslativo de dominio es otorgado por el Estado, hoy a través del Incoder. En este caso no aplica la regla general de adquisición del dominio por la posesión durante un largo tiempo. Estos bienes no están en el comercio y en consecuencia no se adquieren por esta causa. El poseedor puede solicitar la adjudicación y tendrá una mera expectativa sobre la posibilidad de adquirir el dominio. Se prohíbe la adquisición de predios inicialmente adjudicados como baldíos en los siguientes casos: i) Cuando las extensiones exceden la UAF. ii) Cuando las tierras se aporten a una sociedad o comunidad y con dichos aportes se consolidan terrenos con una superficie superior a la UAF.

Las Leyes 812 de 2003⁸² y 1450 de 2011 ampliaron el subsidio hasta el 100% del valor de la tierra. Hoy se denomina "subsidio integral de reforma agraria". Este subsidio es equivalente al valor de la UAF. Se busca financiar, además del valor del suelo, el costo del proyecto. Incluye inversiones complementarias: capital fijo, adecuación del predio, capacitación y asistencia técnica. Las fuentes de financiación de este subsidio se obtendrán del presupuesto nacional, de recursos de cooperación internacional, donaciones directas y la participación del sector privado.

La Ley 160, amplía el desarrollo de las colonizaciones, determina la existencia de Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial.

Colonización. En relación con el tema de colonizaciones, establecidas inicialmente en la Ley 135 de 1961, como terrenos baldíos que el Incora determinaría como aptas para la explotación económica, sobre el cual se establecerá un reglamento de ocupación la 160 de 1994, considero que en los procesos de colonización que se adelanten hacia el futuro, se mantendrá una regulación para la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios que pertenezcan al dominio privado, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar la concentración de tierras y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de colonos, apoyado en los sistemas y subsistemas de institucionalidad de la ley.

Zonas de reserva campesina. Son áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del Incora (Incoder), teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. Artículo 80 de la ley 160 de 1994 y Acuerdo 024 de 1996 estas áreas serán reglamentadas y

81. Este beneficio es extensivo a las personas que residan en centros urbanos y que hayan sido desplazados por la violencia.

82. Establece un subsidio integral para el desarrollo de proyectos productivos de carácter empresarial, con principios de competitividad, equidad y sostenibilidad, que integre a pequeños y medianos productores beneficiarios de los programas de reforma agraria.

se expedirá las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse y las condiciones, requisitos y obligaciones de sus ocupantes. Se consideran reservas campesinas las zonas de colonización y las zonas donde predominen tierras baldías.

En estas zonas el Estado deberá tener en cuenta además de los principios generales de esta figura las normas y criterios de ordenamiento territorial y la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos.

En los procesos de colonización y de reserva campesina, será obligatoria la participación de los alcaldes de los municipios incorporados.

De acuerdo con el Decreto 1777 de 1996, reglamentario de la ley, el objeto de las zonas de reserva campesina, es fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

Los objetivos principales establecidos por el decreto:

- Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
- Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad.
- Crear condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
- Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a campesinos o colonos de escasos recursos.
- Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
- Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
- Fortalecer los espacios de concentración social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación.

La acción del Estado en las zonas de reserva deberá ser concertada, y generará subsidios y estímulos a favor de esa población, como créditos agropecuarios, adecuación de tierras, desarrollo de proyectos alternativos, modernización y acceso a los servicios públicos rurales.

La coordinación de las zonas de reserva campesina, estará en cabeza del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; MADR y de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS. Actualmente existe 6 zonas de reservas campesinas: Calamar (Guaviare), Cabrera (Cundinamarca), El Pato (Caquetá), Sur de Bolívar, Valle del Río Cimitarra (Antioquia-Bolívar) y Alto Cuembí y Comandante (Putumayo).

Zonas de Desarrollo Empresarial. En éstas el acceso y ocupación de la propiedad estará dado por las regulaciones,

limitaciones y ordenamientos especiales que se establezcan, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital.

Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario, o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley.

Tal adjudicación sólo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.

Resguardos Indígenas. El Estado proveerá las tierras indispensables para el adecuado asentamiento y desarrollo de las comunidades indígenas. Para el efecto establecerá resguardos indígenas y saneará predios ocupados por personas que no pertenezcan a las comunidades. Los predios serán entregados a título gratuito. Aquí debe recordarse que la entrega a título gratuito establecida por la ley a favor de estas comunidades, no viola la constitución, según jurisprudencia de la Corte Constitucional, ni desconoce el derecho a la igualdad de los campesinos, quienes adquieren la tierra con otras condiciones y requisitos. (Corte Constitucional Sentencia C - 180 de 2005).

La Ley 160 creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación. Busca promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.

La estructura institucional de la Ley 160 de 1994, fue modificada sustancialmente por las reformas que realizó el Gobierno a partir del año 2003. El Decreto 1292 de 2003 ordena suprimir el Incora y mediante el Decreto 1300 de 2003, crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Además, el Decreto 1300 de 2003 ordena la liquidación de una serie de entidades que formaban parte de los subsistemas a que se refería la Ley 160 de 1994. Estas funciones y actividades se trasladan al Incoder.

La Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural, derogó en su integridad la Ley 160 de 1994. Posteriormente la Ley 1152 fue declarada inconstitucional y, entonces, volvió a quedar vigente la Ley 160^{B3}.

viii) Decreto 1300 de 2003. Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se determina su estructura, gobierno de Álvaro Uribe.



ix) Ley 812 de junio 26 de 2003. Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, Hacia un Estado Comunitario, del gobierno de Álvaro Uribe.

x) Ley 1151 del 25 de julio 2007. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. El presidente era Álvaro Uribe.

xi) Ley 1152 del 25 de julio de 2007. Por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones. El presidente era Álvaro Uribe. La norma que proponía la derogatoria de la Ley 160 de 1994, fue declarada inexecutable (Sentencia 175 de 2009 del 18 de marzo).

xii) Ley 1448 de junio 10 de 2011. Se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. El presidente era Juan Manuel Santos.

Esta ley establece una protección especial para las víctimas del conflicto armado, otorgándoles beneficios como derechos y garantías sobre los terrenos a los cuales tuvieron que renunciar a causa de la violencia, amenazas, temores, etc. de los cuales fueron víctimas. Entre estos derechos y garantías se encuentra el derecho a la Reparación Integral, que consiste en lo siguiente:

i. **Restitución de tierras:** Se realizarán procesos judiciales, con la intervención de la Unidad Administrativa, mediante los cuales se les devolverá a los despojados que prueben dicha condición, las tierras de las cuales eran propietarios.

En este punto se hace una mención especial en relación a que para dicho proceso las víctimas no necesitarán título alguno para demostrar su previo dominio sobre un bien inmueble, puesto que la sentencia misma constituirá la formalización de un título sobre la tierra (artículo 91, Ley 1448 de 2011). Además las víctimas gozarán de presunciones de derecho (artículo 76, Ley 1448 de 2011), es decir que no pueden ser desvirtuadas aún con prueba en contrario, sobre ciertos contratos celebrados teniendo como objeto las tierras que se busquen restituir, por lo tanto si un tercero se opone al proceso de restitución, además de demostrar título legal y buena fe, esta última debe estar exenta de culpa.

ii. **Indemnización administrativa:** la ley adiciona un programa de indemnización administrativa mediante el cual se entregará una compensación económica. Además de esta indemnización, se estipula que las víctimas tendrán derecho a una reparación transformadora, lo que quiere decir que el Estado debe garantizar a los despojados los recursos necesarios para transformar (mejorar) sus condiciones de vida en los predios ya restituidos.

iii. **Satisfacción:** mediante estas medidas se busca una reparación inmaterial de los despojados. En la ley se hace mención enunciativa a varias medidas como la creación de un Centro de memoria histórica, la búsqueda de la verdad, la recopilación y publicación de la memoria histórica y la exención de prestar servicio militar, entre otras.

iv. **Rehabilitación:** la ley estipula la creación de un Programa de Atención Psicosocial para atender las secuelas psicológicas que el conflicto ha dejado en las víctimas, además también se busca la rehabilitación física y la reconstrucción de las bases de las relaciones sociales.

v. **Garantía de no repetición:** Se trata de medidas que "(...) buscan evitar que las violaciones de los dere-

83. "Con la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, dispuesta por la sentencia C-175 del 18 de marzo de 2009, institucionalmente se afirmó como tesis la reincorporación al ordenamiento normativo de las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias, en tanto, se consideraba que sólo así se garantizaba no dar paso a un abismo preceptivo que ponía en riesgo la estabilidad del sector agropecuario. Dicha interpretación identificaba conforme a la tradición jurisprudencial que la revivencia de las normas derogadas por una disposición declarada como inconstitucional operaba siempre que fuera necesario para conservar la integridad y supremacía de la Constitución.

Tácitamente con ello se adscribió el Instituto a la tesis según la cual la reincorporación de las normas derivadas de la declaratoria de un fallo de inconstitucionalidad operaba de forma automática, sin que fuese necesario que dentro del fallo de constitucionalidad se señalara expresamente. Debe tenerse en cuenta que la sentencia C-175 de 2009 pese a haber determinado que sus efectos sólo operaban hacia el futuro (efectos ex nunc) -salvaguardando la estabilidad de las situaciones jurídicas creadas en vigencia de las normas declaradas como inconstitucionales- no daba cuenta si las normas derogadas por la Ley 1152 de 2007, recobraban su eficacia jurídica (efectos ex tunc), es decir, no había en el fallo una declaración expresa sobre la suerte de la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias.

Esta última circunstancia permitía formular reparos a la alternativa adoptada por el Instituto, al indicarse que la omisión en la sentencia de inconstitucionalidad respecto de sus efectos, imposibilitaba predicar que fueran ex tunc reviviendo las normas derogadas por la norma declarada como inconstitucional, pues dicha situación sólo operaba en virtud de pronunciamiento expreso del juez constitucional quien debía ponderar sin con tal medida se aseguraba preservar el orden constitucional. Esta tesis como se observa acepta la reincorporación de las normas derogadas condicionada a la identificación de que con tal alternativa se garantiza la integridad y supremacía del orden constitucional, pero postula que dicha condición sólo puede identificarse como cumplida por declaración expresa del mismo fallo de inexecutable.

En suma, dicha interpretación no acepta la vigencia de la Ley 160 de 1994 y sus normas reglamentarias, en tanto identifica que la sentencia C-175 de 2009 no lo decretó como uno de sus efectos.

Dicha discusión es zanjada mediante la sentencia C-402 del 26 de mayo de 2010, con ponencia del magistrado Ernesto Vargas Silva, otrora ponente de la providencia de inexecutable, en la que se aborda el examen de constitucionalidad del inciso segundo del artículo 78 de la Ley 160 de 1994, que requirió justificar, como condición de procedencia, la vigencia de la Ley 160 de 1994. Para ello la Corte apela a realizar un recuento de las posiciones jurisprudenciales en las que se identifica como elemento común la posibilidad de entender reincorporadas al ordenamiento vigente las disposiciones derogadas por la norma declarada como inconstitucional aceptando que tal situación operará sólo si se satisface la condición de que con ello se garantiza la integridad y supremacía de la Constitución, indica:

"A este respecto es importante tener en cuenta el contenido y alcance de la Ley 1152/07 y las implicaciones que tendría la existencia de un vacío normativo sobre esa materia."

chos humanos vuelvan a ocurrir. Entre estas se encuentran: la implementación de programas de educación en derechos humanos, la derogatoria de las leyes o normas que permitan o faciliten la violación de derechos humanos, programas de reconciliación social e individual, la participación del sector privado en generación de proyectos productivos, y muchas otras más.”⁸⁴

Además de esto, se restringe la posibilidad de negociar entre vivos sobre las tierras restituidas por dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior (artículo 101, Ley 1448 de 2011).

xiii) Ley 1450 junio 16 de 2011. Es el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014, de la administración de Juan Manuel Santos. La norma adicionó dos artículos de la Ley 160 de 1994, a través de los cuales se autorizaban proyectos especiales agropecuarios o forestales. Una persona natural o jurídica puede adquirir o recibir tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos, o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para la UAF. Los predios objeto de la solicitud deben estar vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación. La Corte Constitucional mediante sentencia C 644 de 2012, declaró inexecutable tales disposiciones⁸⁵.

xiv) Ley 1448 de 10 de junio de 2011. Se trata de medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno. El presidente era Juan Manuel Santos.

5.3 Análisis Jurídico UAF

La evolución histórica del concepto y alcance de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, se realiza en dos escenarios: el primero, comprende la identificación de los ajustes y modificaciones que, sobre la UAF, se han generado en la normatividad sobre reforma agraria y desarrollo rural expedida en el país desde 1960 hasta la actualidad; el segundo, constituye el análisis sobre la incorporación de este concepto en normas expedidas con otros fines y que en consecuencia difiere del tema agrario.

El primero, parte de la Ley 135 de 1961, que corresponde a una primera aproximación a la formulación de una política de desarrollo rural en Colombia, que si bien hace énfasis en la redistribución de la propiedad, considera otros aspectos, orientados a mejorar las condiciones de productividad y competitividad del campo, entre los que se destacan la adecuación de tierras y otros servicios rurales que estuvieron a cargo del Incora por varias décadas.

Esta norma fue modificada por las Leyes 1° de 1968, 4° y 5° de 1973, modificaciones que no hicieron referencia a la zonificación rural y la determinación de la UAF.

La Ley 30 de 1988, modificatoria de la Ley 135 de 1961, que en términos generales fijó como lineamientos: lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamen-

tales; determinar zonas de reforma agraria en las cuales se formularían planes integrales, con la participación de la institucionalidad del nivel central y territorial responsables de las mismas; simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras a los campesinos; y proveer una mayor cantidad de recursos al Incora para el desarrollo de los programas de su competencia. Contiene aspectos de importancia con la temática en cuestión.

Se continua con la Ley 160 de 1994, que deroga las normas anteriores y se constituye en el marco de política que orienta en la actualidad la gestión rural y el acceso a las tierras. Esta norma que creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural “como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos” estableció la formulación de programas de reforma agraria y desarrollo rural en todo el territorio nacional y determinó los indicadores que se deben tener en consideración para su determinación.

La Ley 1152 de 2007 que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional definía la UAF así:

“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes, permitiendo a la fami-

84. COLOMBIA, Ministerio del Interior y de Justicia, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Junio 2011, [En línea] (Fuente: <http://www.derechoshumanos.gov.co/Documents/130220-1-cartilla-ley-victimas-restitucion-tierras.pdf>) [Consultado el 13 de Diciembre de 2013]

85. “Los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450, por la cual se establece el Plan de Desarrollo 2010-2014, son inexecutable en tanto regresivos respecto de los mecanismos de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia. Lo anterior por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos” (Sentencia C 644 de 2012).

lia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. La Unidad Agrícola Familiar no requerirá normalmente para ser productiva sino el trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere”

Se finaliza con la interpretación el proyecto de Ley elaborado por el actual gobierno, y que se encuentra en consultas previas con las minorías étnicas. Esta norma en proceso de aprobación enfatiza en la necesidad de fomentar el desarrollo rural con enfoque territorial, que conduzca a mejorar el bienestar de la población rural. Con ello supera el énfasis de acceso a la tierra y demás factores productivos por parte de los trabajadores agrarios, consignado en la Ley 160 de 1994.

En el segundo, se hace un recorrido por las siguientes Leyes: 387 de 1987, que adopta medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica del desplazamiento forzado; 388 de 1997, que armoniza y actualiza las disposiciones contenidas en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

5.4 Régimen de adquisición de UAF

La definición vigente de UAF, a partir de la declaratoria de inconstitucional de la Ley 1152 de 2007, es la contenida en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, siendo esta la siguiente:

*“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.”*

Las personas que adquirieron con anterioridad de la vigencia de la ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria (artículo 39, inciso primero, Ley 160 de 1994). Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto (artículo 39, inciso segundo, Ley 160 de 1994).

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del Incora para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar (artículo 39, inciso tercero, Ley 160 de 1994).

Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo aquí dispuesto y no podrán los Notarios y Registradores otorgar e inscribir

escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al Incora, junto con la declaración juramentada del adjudicatario, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo (artículo 39, inciso cuarto, Ley 160 de 1994).

Quienes hayan adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años, deberán informar al Instituto respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que éste haga uso de la primera opción de readquirirlo dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del escrito que contenga el informe respectivo. Si el Incora rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en libertad para disponer de la parcela (artículo 39, inciso sexto, Ley 160 de 1994).

Los Notarios y Registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas, que traspasen el dominio de Unidades Agrícolas Familiares a favor de terceros, en las que no se acredite haber dado al Incora el derecho de opción, así como la constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito (artículo 39, inciso séptimo, Ley 160 de 1994).

5.5 Derecho real de superficie (DRS)

El derecho real de superficie es una figura que se desarrolla en el derecho Romano, que se la consideró desde su institucionalidad y naturaleza jurídica como un instrumento muy importante en el desarrollo del negocio inmobiliario y la explotación económica del suelo público. El Estado entregaba en una especie de concesión “solares públicos”, para una causa de utilidad e interés social, con el fin de dar solución a demandas financieras y tributarias del Estado Romano. Junto a la utilidad pública, las concesiones satisfacen la utilidad privada, creando negocios y empresas, generando un mercado superficiario público.

Las características del derecho de superficie en las legislaciones donde está instituido, como en México, buscan la consolidación de un derecho real a favor de un tercero que no es el propietario del suelo, para que allí bajo su iniciativa privada construya o explote el terreno. Estos derechos se formalizan a través de escritura pública en la mayoría de las legislaciones. Quien sea el titular del derecho de superficie, puede transferirlo por acto entre vivos y sucesión sin autorización del dueño del suelo. Puede incluso ser gravado, y le otorga el derecho para transferirlo sin autorización del propietario. Se observan como propiedades distintas, con modalidades diferentes, mientras uno es dueño del suelo el otro es dueño de la superficie.

En España el Decreto Real Legislativo 2/2008 establece las características generales del derecho de superficie, como un derecho real, que:

“... le atribuye al superficiario la facultad de realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas. También puede constituirse dicho derecho sobre construc-

ciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo”

Establece la necesidad de elevar el acto a escritura pública, y la inscripción de ésta en el Registro de la Propiedad. En la escritura deberá fijarse necesariamente el plazo de duración del derecho de superficie, que no podrá exceder de noventa y nueve años. El derecho de superficie sólo puede ser constituido por el propietario del suelo, sea público o privado.

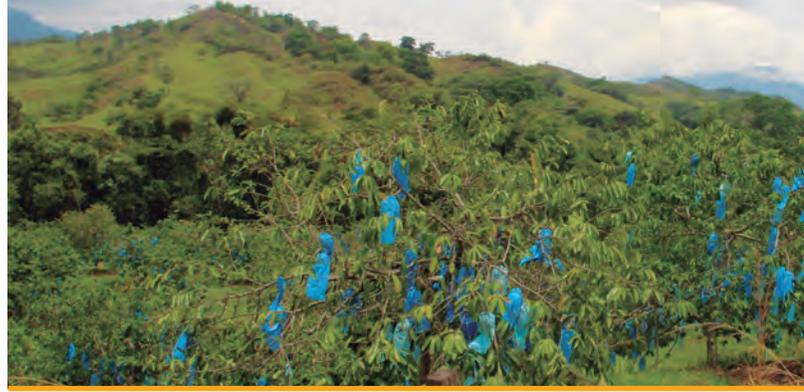
El derecho de superficie puede constituirse a título oneroso o gratuito. En el primer caso, la contraprestación del superficiario podrá consistir en el pago de una suma o un canon periódico. Puede transferirse entre vivos con las limitaciones fijadas al constituirlo. El propietario del suelo podrá transmitir y gravar su derecho con separación del derecho del superficiario y sin necesidad de consentimiento de éste.

El derecho de superficie se extingue si no se edifica de conformidad con el ordenación territorial y urbanística en el plazo previsto en el título de constitución y, en todo caso, por el transcurso del plazo de duración del derecho. A la extinción del derecho de superficie por el transcurso de su plazo de duración, el propietario del suelo hace suya la propiedad de lo edificado, sin que deba satisfacer indemnización alguna cualquiera que sea el título en virtud del cual se hubiera constituido el derecho. No obstante, podrán pactarse normas sobre la liquidación del régimen del derecho de superficie.

En Colombia la legislación no regula el derecho de superficie; en consecuencia, toda clase de transacciones con características similares se desarrolla sin una tipificación específica. El Gobierno ha considerado la posibilidad de incluir en las reformas agrarias el derecho de superficie, a través de la posibilidad de arrendar grandes terrenos baldíos de la Nación a empresarios interesados en desarrollar programas productivos de largo plazo, bajo el compromiso de que esos proyectos sean inclusivos, que asocien a los pequeños productores y desarrollen obras y bienes públicos para el servicio de todos.

Las leyes agrarias han desarrollado figuras similares como la establecida en el artículo 33 de la Ley 135 de 1961, que autorizaba al Incora a celebrar contratos con personas naturales o sociedades para explotación agrícola o pecuaria que tenga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, por un término no mayor de 50 años. Iguales contratos se autorizaban con cooperativas de trabajadores cuya constitución aprobara el Gobierno. En principio sobre estos terrenos el Estado conserva la titularidad del suelo. En efecto el artículo 33 a que se hace referencia, derogado por el artículo 42 de la Ley 30 de 1988 y el artículo 111 de la Ley 160 de 1994, señalaba:

“Cuando se trate de establecer en terrenos baldíos, no cobijados por las reservas para colonizaciones dirigidas, una explotación agrícola o pecuaria que ten-



ga especial importancia para la economía nacional, por cuanto sus productos estén destinados a sustituir importaciones o a ser exportados en razonable proporción, o a proveer de materias primas a la industrias nacionales, el Instituto podrá celebrar contratos con las personas naturales o sociedades de cualquier índole interesadas en tal explotación, en los cuales se señalarán la clase de ésta y el plazo dentro del cual deberá realizarse para adquirir derecho a la adjudicación. En estos contratos, los cuales requieren para su validez la aprobación del Gobierno, previo concepto del Consejo Nacional de Planeación, la superficie asignada podrá ser hasta de dos mil quinientas hectáreas (2.500 ha.).

También podrá el Instituto celebrar contratos, con las mismas formalidades arriba previstas, para el establecimiento de explotaciones agrícolas y pecuarias en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de tierras baldías no reservadas para colonizaciones especiales, sin la limitación en cuanto a la superficie que señala este artículo. Dichos contratos determinarán las extensiones que deberán ponerse bajo explotación en cada período anual y no podrán cobijar una superficie total mayor de la que deba explotarse en un plazo de cinco años y una tercera parte más.

Igualmente, podrá el Instituto celebrar contratos de arrendamiento hasta por la extensión aquí señalada, y por término no mayor de cincuenta (50) años, para las explotaciones a que se refiere este artículo, cuando apareciere ser de conveniencia nacional que los terrenos respectivos no salgan del dominio del Estado.

Parágrafo. En los contratos que para adjudicación de tierras se celebren conforme a este artículo, podrá estipularse que el interesado pague al Instituto por cada hectárea contratada, en exceso de los límites ordinarios que señala, esta Ley, una suma que se fijará habida cuenta de la ubicación de las tierras, su calidad, costo probable de su adaptación a las explotaciones y demás factores que influyan sobre su valor.”

El derecho real de superficie (DRS) es una modalidad de transacción, sobre este aspecto podría incluirse que el actual proyecto de ley de Desarrollo Rural.

“...crea una nueva figura: el derecho real de superficie. Si hasta ahora las personas tenían un título sobre la tierra, ahora podrán tener otro sobre lo que hay sembrado en ella como un bien aparte, que incluso puede ser de otro dueño, y que se puede comprar y vender cuando se quiera. Esta es una figura comercial muy importante que activa la inversión, ya que alguien que tiene capital no necesariamente debe comprar tierra para hacer una inversión en el campo. Puede comprar,

por ejemplo, un sembrado forestal y ese es su bien. El problema es que para que este mercado funcione sin distorsiones se requiere una claridad meridiana sobre la propiedad y los títulos y eso es lo que el país no tiene. Por eso en esta figura expertos como Luis Jorge Garay consideran que se pueden colar los despojadores y testaferros alegando que ellos entregan la tierra, pero no lo que ellos han sembrado sobre ella, que suele ser incluso más valioso que la tierra misma”⁸⁶.

5.6 Transacciones inmobiliarias

El análisis de las transacciones inmobiliarias se realizó a partir de dos fuentes de información de la Superintendencia

de Notariado y Registro: Anuarios Estadísticos de los años 2011-2012, y el Informe Estadístico Registral 2011-2012.

La información de los Anuarios Estadísticos está desagregada por departamento, Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP) principal y seccional. Los actos registrales que se consideraron para el presente análisis fueron: compraventa, hipoteca, embargo y remate⁸⁷. Puesto que interesa considerar las transacciones rurales, se incluyeron los municipios más rurales, de acuerdo con el IR. Un departamento se selecciona si el 70% de los municipios tienen un IR > 40. Esta condición elimina a Atlántico, Bogotá, Caldas, Cundinamarca, Quindío, Risaralda y San Andrés.

Cuadro 26. Número de transacciones (compraventas, hipotecas, remates, embargos y sucesiones) Municipios y departamentos rurales (IR>40)

Departamento	Compraventas		Hipotecas		Remates		Permutas		Embargos		Sucesiones	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Amazonas	388	378	113	99	10	8	1	0	70	38	9	12
Antioquia	42.707	39.831	9.001	8.963	374	315	316	290	4.306	5.709	4.265	4.297
Arauca	4.139	3.944	854	899	17	16	2	1	375	458	179	190
Bolívar	14.487	14.770	3.813	3.961	157	207	11	22	2.055	1.597	701	768
Boyacá	33.872	34.397	5.007	5.138	235	191	49	17	4.003	3.860	3.221	3.086
Caquetá	6.326	5.406	1.154	641	66	30	2	3	709	591	272	326
Casanare	9.428	10.312	1.371	1.536	40	41	3	4	531	1.122	331	391
Cauca	13.133	13.010	2.326	2.321	134	117	38	22	1.230	1.144	1.012	911
Cesar	11.787	10.534	3.021	2.997	117	60	4	40	1.504	1.035	720	585
Chocó	2.220	1.907	174	155	13	38	1	0	41	108	88	88
Córdoba	13.058	13.029	2.521	2.604	153	125	82	32	1.816	2.240	784	821
Guainía	198	163	50	38	3	2	0	0	23	17	7	2
Guajira	4.499	4.302	602	626	22	12	1	1	297	308	229	199
Guaviare	959	1.043	156	118	2	5	0	0	34	97	59	52
Huila	23.166	22.869	3.547	4.137	245	183	27	37	2.346	2.700	1.918	1.603
Magdalena	9.804	9.495	1.199	1.082	107	101	20	13	2.725	2.902	596	579
Meta	22.137	21.777	4.433	3.618	143	119	10	12	3.947	4.289	1.153	1.169
Nariño	19.904	19.979	3.530	3.664	182	219	10	16	4.486	2.196	1.585	1.438
Santander	20.705	19.882	5.138	5.351	200	168	31	22	2.513	3.632	2.225	2.019
Putumayo	5.007	4.532	322	668	31	28	2	22	275	309	214	178
Santander	45.180	45.246	13.093	12.431	548	409	99	90	6.461	7.504	4.052	3.930

Fuente: Anuarios Estadísticos (2011-2012), Informe Estadístico Registral (2011-2012)

Para el conjunto nacional, entre el 2011 y el 2012, el número de registros de compraventas cayó en 2.6%. El número de hipotecas disminuyó 1.3%, aunque hubo aumentos significativos en Putumayo (107%), Vichada (60.8%) y Huila (16.63%). Los remates bajaron 13.2% y el número de embargos aumentó 8.4%. Las sucesiones tuvieron una caída de 2.6%.

No es claro cuál es el punto de referencia para comparar estas dinámicas. No obstante, según Forero (2013) la dinámica del mercado de tierras en Colombia puede ser mayor que la de los países de la región e, incluso, de los países desarrollados.

86. <http://www.semana.com/especiales/pilares-tierra/asi-es-la-colombia-rural.html>.

87. Se elaboraron tablas dinámicas con los datos del anuario, y se totalizó por departamento cada uno de los actos registrados considerados. Estos resultados se compararon con la información contenida en el Informe Estadístico Registral 2011-2012. Se encontraron algunas divergencias. En la mayoría de los casos había más registros en el Informe Estadístico que en los anuarios correspondientes a cada año.

INSTITUCIONALIDAD DEL MERCADO DE TIERRAS

Capítulo 6





En las reflexiones anteriores se ha puesto de manifiesto la necesidad de intervenir el Mercado de Tierras. El diseño adecuado de instituciones sociales contribuye a que los mercados sean más eficientes⁸⁸.

6.1. Costos de transacción, derechos de propiedad y derechos de uso

6.1.1. Costos de transacción

La reflexión sobre los costos de transacción está relacionada con autores como Coase (1937) y Williamson (2009). Estos costos aumentan cuando los derechos de propiedad no están bien definidos⁸⁹. Todas las transacciones económicas tienen costos. Algunos autores ingenuos consideran que las transacciones mercantiles no implican costos. Esta percepción es equivocada porque cualquier forma de intercambio implica costos de transacción⁹⁰.

La información rural es deficiente en tres sentidos: cobertura, flujos, propiedad y geografía. El país no ha realizado censos agropecuarios de manera regular y la cobertura de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) es muy limitada en la zona rural. La Misión para el Empalme de las Series

de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep 2009, 2011), tuvo muchas dificultades para integrar las series rurales. Para comprender las dinámicas regionales es necesario tener estadísticas más completas.

La información sobre flujos de personas y carga es muy limitada y no es regular. Y también existen problemas con la información sobre la propiedad⁹¹. Los avances que se han realizado en los últimos años son insuficientes. La información catastral sigue desactualizada. Parte de las regalías debería utilizarse para modernizar el IGAC. Cada vez la información debe estar más georeferenciada.

88. "... la evolución que puedan seguir los patrones de propiedad de la tierra a fin de lograr una distribución más eficiente de las explotaciones, dependerá de las instituciones sociales existentes. Estas pueden ser distintas según el país, la estructura social de las regiones y las comunidades rurales; son, a la vez, resultado y causa de la historia, la cultura y las creencias religiosas de cada sociedad. Lo mismo puede decirse de las condiciones climáticas y geográficas" (Vogelgesang 2013, p. 56).

89. "La formalización de los contratos de compra-venta de tierra exige costos adicionales. Por lo general, estos costos incluyen honorarios notariales, inscripción en el registro público y el pago de algunos impuestos. Estos pagos forman otro componente importante de los costos de transacción de tierras" (BID 1998).

Costos de Transacción de las actividades relacionadas al Mercado de Tierras

La aplicación de los costos de transacción al mercado de tierras está basado en las definiciones aportadas por Palacios (1999) y Wonnacott y Wonnacott (1988). El primer autor define estos costos como "aquellos en los que se incurre para adquirir información relacionada con un negocio, o para hacer valer los derechos que surgen de él" y los segundos como "el tiempo y dinero gastados en la obtención de la información necesaria para tomar la decisión de comprar o vender acciones o cualquier otro bien".

Por otro lado, de acuerdo con la Cepal (2003), los elevados costos de las transacciones, se derivan en ocasiones de la ineficiencia burocrática, de la magnitud de los impuestos y de las dificultades inherentes a la búsqueda de información.

Además, la formalización de los contratos de compra-venta de tierra exigen costos adicionales. Por lo general, estos costos incluyen honorarios notariales, inscripción en el registro público y el pago de algunos impuestos. Estos pagos forman otro componente importante de los costos de transacción de tierras. (BID, 1998, p. 104).

Y como ha sido reiterado en este informe, gran parte de los costos de transacción tiene que ver con la falta de información, especialmente la relacionada con Catastro y Registro.

Los costos de transacción se pueden ver desde dos perspectivas: una agregada, relacionada con temas como los tiempos de la justicia, la ambigüedad de las normas, las dificultades interpretativas, las tensiones entre los grupos de interés, las complejidades inherentes a la carga de la prueba, etc. La segunda mirada es más particular, y tiene que ver con la forma como los trámites jurídicos se reflejan en costos, monetarios y de tiempo, para el campesino.

A partir de las anteriores necesidades, y en concordancia con la caracterización del mercado de tierras rurales, se ha elaborado un análisis cuantitativo de los costos de transacción, de tal forma que sirvan de insumo para llegar a recomendaciones que permitan su reducción. El análisis se hará teniendo en cuenta i) el proceso de registro de los predios para hacer efectivos los derechos de propiedad sobre la tierra y los costos en los que se incurren en dicho proceso y ii) El tiempo utilizado en dichos trámites.

Para el estudio se tienen en cuenta los procedimientos para el registro de las propiedades privadas y comunales. Dentro de los registros de propiedad privada se describirán y evaluarán los correspondientes a la inmatriculación y transferencia, mientras que para las propiedades comunales se tendrán en cuenta los procesos de titulación a comunidades negras e indígenas y de baldíos, que serán analizados en términos de tiempo.

Costos de Transacción: Propiedad Privada

1. Costos Previos

Los costos previos están orientados a recopilar la documentación y/o requisitos establecidos por la normativa colombiana vigente. Estos costos varían según las necesidades



de los involucrados, la ubicación y características del predio, aspectos particulares de la negociación, entre otros.⁹²

A partir de los costos/predios obtenidos a través de las diferentes fuentes, se realizó una estimación de los mismos costos previos con un predio de 5 hectáreas, suponiendo un precio por hectárea de 20 millones.

90. "Mi argumento sugiere la necesidad de introducir en el análisis económico de manera explícita los costos de transacción, de tal manera que podamos estudiar el mundo tal y como existe. Esta no ha sido la consecuencia de mi artículo. La extensa discusión que se ha presentado en las revistas se concentra, exclusivamente, en el "Teorema de Coase", que es una proposición acerca de un mundo con costos de transacción igual a cero. Aunque no comparto esta reacción, la entiendo. El mundo al que se refiere el Teorema de Coase se caracteriza porque el costo de las transacciones es cero. Esta es la aproximación del análisis económico moderno, y los economistas se sienten confortables con este tipo de problemas intelectuales, que son muy lejanos de los del mundo real" (Coase 1988, p. 15).

91. "Las asimetrías de la información sobre los mercados de tierras pueden provenir del mismo proceso de desarrollo (agrario) de una sociedad. En las primeras etapas, las transacciones de tierra se llevarán a cabo, principalmente, entre miembros de la misma comunidad, donde la información es todavía esencialmente simétrica. Las personas saben con quién están tratando y a quién pertenece cada parcela. En las etapas más avanzadas, conforme se incrementa la movilidad de las personas y del capital, aumenta el número de transacciones realizadas con personas que no pertenecen a la comunidad, con lo cual surgen imperfecciones en materia de información y se suscitan, por ende, conflictos sobre las tierras. Ello puede provocar pérdidas de eficiencia, porque en tales situaciones el precio de mercado de la tierra se apartará de su precio virtual y el número de las transacciones será subóptimo. Evidentemente, esto es válido si se supone que, en general, las transacciones de tierra mejoran la eficiencia, al permitir asignar los recursos conforme a su productividad marginal (potencial)" (Vogelgesang 2013, p. 41).

92. Definición aportada por la UPRA, 2013.

Cuadro 27. Costos previos

Concepto	Valor \$	Unidad	Fuente
1. Levantamiento Topográfico	500.000	Hectárea (ha.)	Consejo Nacional Profesional de Topografía
2. Planos	500.000	Planos temáticos (debe existir información disponible del mapa base)	Sociedad Geográfica de Colombia
3. Concepto de norma uso del suelo	300.000	Documento (depende el tamaño de municipio)	Curadurías (Según el Decreto 1469 de abril de 2010)
4. Avalúo Comercial	1 X 1000	Sobre el valor comercial	
6. Promesa de compraventa (ver contrato de compraventa)	2000	Documento	SNR Res. 0126/13
7. Autenticación promesa compraventa	Para 2013 el costo es de \$1.400 más IVA por cada firma	Documento	SNR Res. 0126/13
8. Contrato de compraventa			
9. Certificado paz y salvo impuesto predial	entre 0 y 10.700 pesos	Certificado	Secretarías de Hacienda, Informe DB
10. Certificado paz y salvo valorización	entre 0 y 10.700 pesos*	Certificado	Secretarías de Hacienda, Informe DB
11. Certificado paz y salvo otros gravámenes	Sin costo	Certificado	Secretarías de Hacienda, Informe DB
12. Certificado de Tradición y libertad	13.300**	Certificado	SNR Res. 0126/13
13. Fotocopias documentos	1.000		
14. Fotocopias documentos físicos	600	Documento	SNR Res. 0126/13
15. Certificado Cámara de Comercio	1. Matrícula mercantil 0.35% s.m.m.l.v.		
	2. Existencia y representación legal, inscripción de documentos y otros 0.70% s.m.m.l.v.	Certificado	Decreto 393 de 2002
16. Autenticación poder (cuando se actúa mediante apoderado)	9.600	Documento	SNR Res. 0126/13
17. Certificado de existencia y representación legal	10.000	Documento	CCB
18. Certificado Catastral	\$10.800*	Por predio, a partir de febrero de 2013	IGAC
19. Estudio de crédito	100.000		Superfinanciera
20. Estudio de títulos	1,2x1000	Del valor comercial del bien inmueble, sin que supere generalmente un salario mínimo legal mensual vigente (\$589.500, año 2013).	

(*) Varía entre ciudades y municipios. En algunas ciudades como Bogotá, Cali y Medellín en los últimos años se decidió eliminar el costo de los certificados.

(**) Si se solicita virtual tiene un costo de 12500

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Valor ha.	\$ 20.000.000
Hectáreas	5
Precio Total	\$100.000.000

Cuadro 28. Estimación costos previos

Costos Previos	
1. Levantamiento Topográfico	2.500.000
2. Planos	500.000
3. Concepto de norma uso del suelo	300.000
4. Avalúo Comercial	100.000
6. Promesa de compraventa (ver contrato de compraventa)	2.000
7. Autenticación promesa compraventa	2.800
8. Contrato de compraventa	2000
9. Certificado paz y salvo impuesto predial	10.700
10. Certificado paz y salvo valorización	10.700
11. Certificado paz y salvo otros gravámenes	
12. Certificado de Tradición y libertad	13.300
14. Fotocopias documentos	1000
15. Certificado Cámara de Comercio	4.127
16. Autenticación poder (cuando se actúa mediante apoderado)	9.600
17. Certificado de existencia y representación legal	10.000
18. Certificado Catastral	10.800
19. Estudio de crédito	100.000
20. Estudio de títulos	120.000
Total Costos previos	3.695.027
Costos Previos/precio Total	3,70%

Fuente: UPRA, IEU - UN.

De las estimaciones anteriores se puede concluir que los costos previos representan cerca del 3,70% del valor de la propiedad, los cuales son significativos, teniendo en cuenta que aún no se han incluido los costos registrales, ni notariales.

Inmatriculación y Transferencia

Los costos que se asocian a la inmatriculación y transferencia de un predio están definidos por el decreto 0188 y la resolución 0126 de 2013 y los correspondientes a los impuestos de beneficencia de las diferentes Secretarías de Hacienda del país e IVA. El certificado de tradición y libertad es opcional y tiene un costo de \$13.300.

Cuadro 29. Costos Notariales

Costos Notariales	
Tarifa autorización escritura pública (Derechos Notariales)	- \$46.400 si carece de cuantía. - \$15.800 si tiene una cuantía igual o inferior a \$132.900 - 3x 1000 si el acto excede los \$132.900
Copias del instrumento público (escritura) por ambas caras y en papel de seguridad	\$2.900
Copias auténticas que debe expedir el notario y demás documentos del protocolo de la notaría	\$2.900
Recaudos por cuantía al Fondo Especial de Notariado y a la Superintendencia de Notariado y Registro.	- \$8.800: actos sin cuantía y escrituras exentas de pago de derecho notarial.
	-\$13.300: actos con cuantías de \$0 - \$100.000.000.
	-\$20.000: actos con cuantías de \$100.000.001-\$300.000.000.
	-\$24.200: actos con cuantías de \$300.000.001-\$500.000.000.
	-\$33.000: actos con cuantías de \$500.000.001-\$1.000.000.000.
	-\$38.900: actos con cuantías de \$1.000.000.001-\$1.500.000.000.
	-\$44.200: actos con cuantías de \$1.500.000.001 en adelante.
Impuesto al Valor Agregado (IVA) del	16% sobre los derechos notariales.
Impuesto de registro, previsto en la Ley 223 de 1995	Fluctúa entre el 0,5% y 1% de la cuantía del acto.

Fuente: UPRA, IEU - UN. Decreto 0188 de 2013

Costos Notariales

Los costos notariales son aquellos que se deben cancelar ante las oficinas de notariado como contraprestación por el servicio notarial que imprime la fe pública y da garantía de autenticidad de las declaraciones de voluntad, y que está destinada a cubrir los gastos de funcionamiento del servicio⁹³. Los costos notariales se encuentran regulados por el decreto 0188 de 2013. En el Cuadro 29 se presentan cada uno de los costos de acuerdo al decreto en mención.

Costos Registrales

Los costos registrales son aquellos que se causan por la solicitud de la inscripción de actos o negocios jurídicos ante las oficinas de registro de instrumentos públicos ORIP o en las cámaras de comercio.⁹⁴

Estos costos están regulados y algunos son ajustados anualmente.

Cuadro 30. Costos Registrales

Costos Registrales	
Impuesto de Registro	1% del valor de la propiedad
Derechos registrales	- \$15.700 si el acto carece de cuantía. - 5x1000 por los actos que presenten cuantía, sin embargo el valor mínimo de la tarifa será de \$15.700.
Certificado de tradición	Ya se tuvo en cuenta en los costos previos.
Apertura de folio de matrícula	\$2.400 por cada folio.
Constancia de Inscripción	\$9.600
Copia de documento inscrito	Copias de documentos almacenados en medio óptico o microfilmado: \$1000 Copia de documentos de archivos físicos \$600

Fuente: UPRA, IEU - UN. Resolución 0126 de 2013.

Estimación costos inmatriculación y transferencia.

Una vez identificados cada uno de los costos de transacción en los que se incurre para registrar un predio, se pretendió estimar los mismos costos suponiendo un predio de 5 hectáreas con un costo de \$20.000.000 por ha., para tener una idea más clara de la proporción de esto frente al valor de la propiedad.

93. Definición UPRA 2013.

94. Definición UPRA 2013.

95. Las diferencias en el costo se deben principalmente al cobro de estampillas; en Barranquilla, el 2% del valor de la propiedad corresponde a las estampillas en favor de hospitales y para el desarrollo del Departamento del Atlántico.

96. Se halla a partir de datos obtenidos en las validaciones. En el Sur del Tolima el valor del transporte de la vereda más lejana al centro y de la más cercana está en el rango de \$ 4.000 a \$ 20.000. Este es el costo máximo por día.

Cuadro 31. Predio de 5 ha.. Acto de \$100.000.000

Tipo de Costo	Concepto	Valor
Costos Notariales (Decreto 0188 de 2013)	Derechos Notariales	\$300.000
	Copias Protocolo (10 páginas promedio)	\$14.500
	Copias Original (10 páginas promedio)	\$14.500
	Recaudo Especial	\$13.300
Impuestos	IVA	\$48.000
	Registro	\$1.000.000
Costos Por Derechos Registrales (Resolución 0126 de 2013)	Derechos Registrales	\$500.000
	Apertura folio de matrícula	\$2.400
	Constancia de inscripción	\$9.600
	Copia documento inscrito (5)	\$4.500
Total		\$1.906.800

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Se observa que el registro del predio corresponde al 1,91% del valor de la propiedad.

En el informe *Doing Business* en Colombia de 2013, se hace una estimación de los costos para registrar una propiedad. Este estudio se hace en 23 ciudades, en donde tienen en cuenta algunos de los costos previos considerados dentro del análisis anterior, y los costos registrales y notariales que se estimarán más adelante. En dicho informe se encuentra que el costo para registrar una propiedad varía entre el 1,9% y el 4%⁹⁵ del valor de la propiedad.

Otros Costos

Son los costos asociados a la formalización y registro de una propiedad diferentes a los costos previos, notariales y registrales, que inciden directamente en las diferentes etapas del proceso.

Cuadro 32. Otros Costos

Transporte ⁹⁶	\$20.000
Fotocopias (máximo de 50 copias)	\$5.000
Papelería en general	\$5.000
Total Otros Costos	\$30.000

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Si se saca la proporción del total de otros costos sobre el valor de la propiedad de los ejemplos de las estimaciones anteriores, se podría ver claramente que en este caso otros costos representan un 0,03%. Sin embargo, se aclara que para este ejercicio no se consideraron otros costos como gastos por alojamiento y alimentación, lo cual podría aumentar la proporción de los anteriores costos.

Si sumamos las proporciones de los tres tipos de costos que se caracterizaron: costos previos, costos de inmatriculación y transferencia y otros costos, obtendríamos que los costos de registrar una propiedad ascienden al 5,64% del valor de la propiedad para nuestra estimación. Sin embargo, se aclara que el levantamiento topográfico y los planos representan cerca del 81,2% del total de los costos previos.

Los altos costos monetarios percibidos, la incertidumbre en torno a la información necesaria para la realización del proceso y la gran cantidad de tiempo necesario para el éxito de la titulación son elementos que desincentivan el registro de la propiedad. En este sentido, en la parte final del presente capítulo se presenta un análisis del tiempo para registrar una propiedad, a partir de las investigaciones del Banco mundial y la Corporación Financiera Internacional para la elaboración del reporte *Doing Business* en Colombia 2013.

Cuadro 33. Registro de Propiedades

Registro de Propiedades		
	Procedimientos (número)	Tiempo (días)
Armenia	11	18
Barranquilla	12	17
Bogotá	7	15
Bucaramanga	13	21
Cali	13	32
Cartagena	12	33
Ibagué	8	15
Manizales	9	11
Medellín	10	22
Neiva	11	17
Pasto	10	36
Santa Marta	11	17
Tunja	10	20
Villavicencio	10	29

Fuente: UPRA, IEU - UN. Doing Business en Colombia 2013.

De acuerdo al reporte, al comparar las ciudades objeto del estudio, se puede concluir que registrar una propiedad es más fácil en Ibagué y Manizales. En Ibagué se requieren 8 trámites, 15 días y en Manizales son 9 trámites y 11 días. En contraste, el registro de la propiedad sigue siendo más difícil en Cartagena, donde un empresario se enfrenta a 12 trámites y 33 días. No obstante Pasto es la ciudad en la que más días se requieren para llevar a cabo el registro.

Registrar la escritura en la Oficina de Registro es el trámite más demorado y continúa siendo el principal cuello de botella en la mayoría de las ciudades como se puede ver en la Figura 14.

97. Barranquilla, Bucaramanga, Santa Marta y otras 5 ciudades tardan 5 días o menos. Doing Business, 2013.

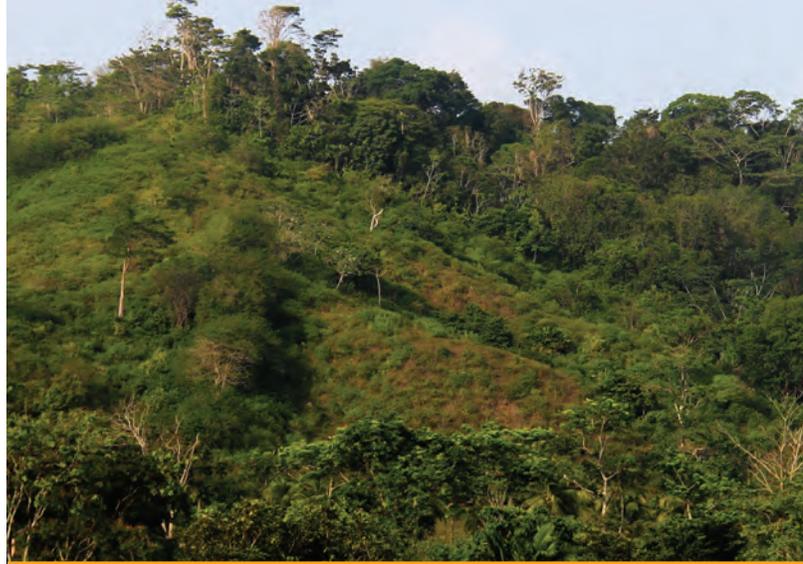
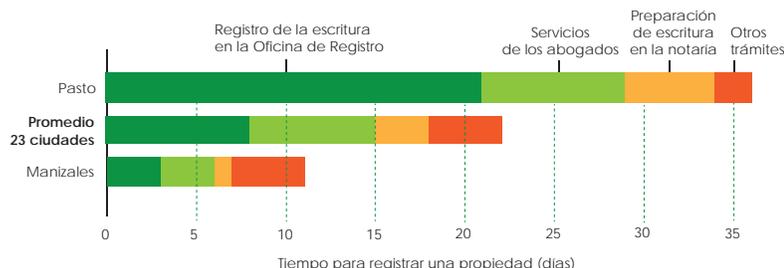


Figura 14. Tiempo para registrar una propiedad



Fuente: Doing Business en Colombia 2013.

En promedio, este trámite toma el 36% del tiempo total. Sólo ocho⁹⁷ ciudades de las 23 evaluadas tardan 5 días o menos en este trámite.

El papel de las notarías también es fundamental para este proceso, de esta forma lo ideal sería que el tiempo que tarda el notario en preparar la escritura llegue a un día como sucede en ciudades como Armenia, Manizales y Sincelejo donde las notarías son más eficientes.

Costos de transacción: Predios Comunales

La legislación vigente tiene procesos distintos en cuanto a titulación de baldíos y predios comunales con respecto a los procesos de legalización de la propiedad privada, destacándose el costo del proceso como una de las diferencias de mayor relevancia. El siguiente análisis se realizará para los procedimientos de titulación de las comunidades negras, indígenas y de baldíos.

Comunidades Negras

Este procedimiento garantiza la propiedad colectiva y privada de las comunidades negras sobre las tierras ocupadas ancestralmente, que tienen el carácter de baldíos nacionales. El Incoder, a través de la Dirección de Asuntos Étnicos, se encarga del proceso con el fin de facilitar el adecuado asentamiento y desarrollo de la comunidad, teniendo en cuenta sus prácticas tradicionales de producción, de conformidad con lo ordenado en la Ley 21 de 1991, la Ley 70 de 1993 y el Decreto 1745 de 1995. El proceso tiene un tiempo estimado de 10 a 12 meses aproximadamente (Cuadro 34).

Cuadro 34. Proceso de Titulación para Comunidades Negras

Pasos (Actividad)	Descripción
1. Iniciación del proceso	<p>- Recibir y analizar la solicitud del Representante Legal del Consejo Comunitario o el Incoder teniendo en cuenta el cumplimiento de los requisitos, disponibilidad presupuestal y apertura del expediente.</p> <p>- No se requiere de un formato predeterminado, simplemente se remite la solicitud (carta) de titulación colectiva al Incoder previamente aprobada por la Junta y la asamblea general del consejo comunitario respectivo. Se anexa a esta solicitud, un mapa, croquis o plano a mano alzada del territorio que se pretende.</p>
2. Publicación de la solicitud	<p>La publicación de la solicitud se hace por medio de emisora radial, avisos visibles en la alcaldía municipal, corregimiento o inspección de policía donde se encuentre asentada la comunidad, en la dirección territorial del Incoder, en las oficinas centrales, y en el consejo comunitario que hizo la solicitud. La finalidad de esta actividad es informar que las personas que puedan ser afectadas con la titulación puedan oponerse al proceso, con ello, se garantiza los derechos de defensa, contradicción y debido proceso.</p>
3. Visita (a la comunidad negra)	<p>- Se efectúa la resolución de visita técnica y se publican los edictos en la alcaldía municipal, corregimiento o inspección de policía donde se encuentre asentada la comunidad, en la dirección territorial del Incoder, en las oficinas centrales, y en el consejo comunitario.</p> <p>- Se realiza la visita y el levantamiento de la información: etnohistórica, socioeconómica y de tenencia de tierras. Levantamiento topográfico.</p> <p>- Se realiza estudio socioeconómico de la comunidad negra.</p>
4. Emisión concepto técnico	<p>La comisión hace revisión y emite concepto técnico expresando la viabilidad de la titulación colectiva.</p>
5. Proyección de la resolución.	<p>Se proyecta la resolución para consideración y firma del gerente general del Incoder.</p>
6. Publicación de la resolución.	<p>Se notifica al representante legal, se publica en diario oficial, resolver recurso de reposición y oficiar a la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos que corresponda para la apertura de un folio de matrícula a nombre de la comunidad negra a la que se le ha adjudicado la titulación colectiva.</p>

Fuente: Incoder, 2013. Programa Nacional de Legalización, Adquisición Adjudicación de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo para Comunidades Negras.

Comunidades Indígenas

Este proceso está a cargo del Incoder a través de la Dirección Técnica de Asuntos Étnicos, la cual realiza los estudios de las necesidades de tierras de las comunidades indígenas para la dotación y titulación de tierras. Se busca proporcionar el reconocimiento de la propiedad que tradicionalmente ha sido ocupada por las comunidades indígenas, donde se establece su hábitat, para su adecuado asentamiento, desarrollo, preservación y mejoramiento de la calidad de vida. El proceso se realiza de conformidad con lo ordenado por la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2164 1995 (art. 1).

La constitución de los resguardos de las comunidades indígenas se determina por (Cuadro 35).



Cuadro 35. Proceso de Titulación para Comunidades Indígenas

Pasos (Actividad)	Descripción
1. Iniciación del proceso.	De oficio por el Incoder, la comunidad indígena interesada a través de su autoridad tradicional, cabildo u organización y el Ministerio del Interior.
2. Solicitud	<p>- La solicitud de constitución (o ampliación) debe tener en cuenta: Información básica relacionada con la ubicación, vías de acceso, croquis del área pretendida, número de familias que integran la comunidad.</p> <p>- La solicitud se publica a través de la Dirección de comunicaciones y notificaciones de la entidad.</p>
3. Visita (a la comunidad indígena)	<p>Mediante auto del Gerente General o su delegado se dispone la visita a la comunidad interesada y al área pretendida señalando el tiempo en que se realizará. El auto que ordena la visita se comunicará a: Procurador Judicial Ambiental y Agrario, Comunidad indígena interesada o, a quien hubiere formulado la solicitud.</p> <p>En el Acta de Visita debe contener: la ubicación del terreno y su extensión aproximada, los linderos generales y número de habitantes indígenas, y grupo o grupos étnicos a los cuales pertenecen, número de colonos establecidos, indicando el área aproximada que ocupan y la explotación que adelantan y el tiempo de ocupación.</p>
4. Estudio socioeconómico y jurídico	<p>Dentro de los 30 días hábiles siguientes a la culminación de la visita, el INCODER elaborará: el estudio socioeconómico, jurídico y de tenencia y funcionalidad étnica y cultural de las tierras de las comunidades y el plano correspondiente.</p> <p>El contenido del estudio es el siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Descripción física de la zona en la que se encuentra el predio o terrenos propuestos para la constitución o ampliación del resguardo. - Condiciones agroecológicas del terreno y el uso actual y potencial de los suelos, teniendo en cuenta sus particularidades culturales. - Antecedentes etnohistóricos - Descripción demográfica, determinando la población beneficiaria - Descripción sociocultural - Aspectos socioeconómicos <p>- Estudio de la situación jurídica desde el punto de vista de la propiedad de los terrenos que conformarán el resguardo, al cual se adjuntarán los documentos que los indígenas y terceros ajenos a la comunidad aporten y que les confieran algún derecho sobre el globo de terreno delimitado.</p> <p>- Informe relacionado con la explotación económica de las tierras en poder de la comunidad, según sus usos, costumbres y cultura</p> <p>- Informe sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad en el resguardo, indicando las formas productivas y específicas utilizadas.</p> <p>- Disponibilidad de tierras en la zona para adelantar el programa, procurando cohesión y unidad del territorio.</p> <p>- Las áreas de explotación por unidad productiva, las áreas comunales, las de uso cultural y las de manejo ambiental, de acuerdo con sus usos y costumbre.</p> <p>Finalmente, cuando se trate de los procedimientos de ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas, al estudio se agregará una copia del informe rendido por el Ministerio del Medio Ambiente relacionado con el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad y copia del informe rendido por Incoder sobre el cumplimiento de la función social de la propiedad.</p>

5. Concepto del Ministerio del Interior proyección de la resolución	Se emitirá concepto previo sobre la Constitución del Resguardo Indígena dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al recibo de la solicitud. Se proyecta la resolución para consideración y firma del gerente general del Incoder. Dentro de los 30 días siguientes al recibo del concepto del Ministerio del Interior, el Consejo Directivo del INCODER expedirá la resolución que constituya el resguardo indígena.
6. Publicación de la resolución.	Notificar al representante legal, publicar en diario oficial, resolver recurso de reposición y oficiar a la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos que corresponda para la apertura de un folio de matrícula a nombre de la comunidad a la que se le ha adjudicado la titulación.

Fuente: Dirección de Asunto Étnicos del Incoder, 2013.

Titulación de baldíos

El proceso está a cargo del Incoder a través de la Subgerencia de Tierras Rurales y de la Dirección Técnica de Baldíos y las Direcciones Territoriales. El objetivo es desarrollar las actividades para la adjudicación de terrenos baldíos de la Nación, con aptitud agropecuaria y/o forestal, de conformidad con la Ley 160 de 1994 y Decreto Reglamentario 2664 de 1994, 0982 de 1996.

El Incoder considera los siguientes como los requisitos esenciales para la titulación de baldíos:

- Ocupación previa de tierras con aptitud agropecuaria o forestal, que se estén utilizando productivamente, no inferior a cinco (5) años.

La ocupación anterior de persona distinta del peticionario, no es transferible a terceros (Art. 8 Ley 160 de 1994).

- Patrimonio neto no superior a mil (1000) salarios mínimos mensuales legales vigentes. Cuando se trate de empresas comunitarias y de cooperativas campesinas, para efectos de la prohibición anterior deberá tenerse en cuenta además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando estos superen el patrimonio neto de la sociedad (Art. 69 Ley 160 de 1994 y Art. 8 Decreto 2664 de 1994).

Cuadro 36. Proceso de Titulación de Baldíos a Personas Naturales

Pasos (Actividad)	Descripción
1. Iniciación del proceso y solicitud	- Diligenciar formulario, y adjuntar plano del predio a titular. - Firmar solicitud con declaración juramentada sobre la veracidad de los datos. - Conformar expediente y registrar en el aplicativo de Baldíos a través de la WEB del Incoder.
2. Estudios técnicos	- Estudio del plano y su revisión de conformidad con las normas técnicas de topografía y emisión de concepto. - Se consulta si el(los) solicitantes(s), se encuentran en la Base de Datos del IGAC, Base de datos INCODER y Base de datos INCORA como propietarios de predios rurales en el territorio nacional.
3. Elaboración y publicación del auto de aceptación de la solicitud de adjudicación	- Se elabora un auto mediante el cual la Dirección Territorial del INCODER acepta la solicitud de adjudicación presentada y fija fecha para la realización de Inspección Ocular. - Se generan las comunicaciones a: Solicitante, Colindantes, Autoridad Ambiental y Agente del Ministerio Público. - El Instituto publicará el aviso (boletín) de aceptación de la solicitud, por dos veces con intervalo no menor de (5) días calendario en una emisora radial con cubrimiento en el lugar de la ubicación del predio entre las 7a.m y 10 p.m y/o en un periódico de amplia circulación de la región. Además, se fija el aviso de la solicitud en un lugar visible de la Alcaldía y del Incoder de la jurisdicción donde se encuentre el inmueble objeto del trámite por cinco (5) días hábiles.

4. Visita	- Con la copia del plano (revisado) prepara la inspección ocular, que se adelantará conjuntamente con el petionario, colindantes, el representante del Ministerio Público Agrario y el representante de la Corporación Autónoma Regional, y tendrá como objeto verificar los siguientes hechos: nombre, y localización del inmueble; linderos; clase de explotación económica; aptitud agropecuaria y forestal de los suelos; tiempo de ocupación; áreas dedicadas a la conservación de la vegetación protectora; si está dentro de playones, madre viejas, sabanas comunales; y demás factores establecidos en las condiciones generales.
5. Revisión jurídica previa a la adjudicación	- Se verifica y revisa físicamente cada uno de los folios que conforman el expediente y el cumplimiento de requisitos y del procedimiento establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994.
6. Generación y Notificación de la resolución.	- Proyecta resolución de adjudicación o negación de la adjudicación. -Notifica resolución al Agente del Ministerio Público y al interesado. Notificación por edicto si es el caso.
7. Presentación del recurso de reposición contra acto administrativo.	- Si interponen recurso dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acto administrativo. - Confirma o revoca el acto administrativo.
8. Entrega copia de resolución al interesado. (Fin del proceso)	- Para su inscripción en registro. Archiva en expediente con constancia ejecutoria.

Fuente: Dirección Técnica de Baldíos, Incoder, 2013.

- Demostrar que tiene bajo producción económica las (2/3) dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la utilización adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida en la inspección ocular (Art. 69 Ley 160 de 1994 y Art.8 Decreto 2664 de 1994).

El procedimiento de titulación de baldíos se determina por (Cuadro 36).

Como se observó, los tres procesos descritos están a cargo del Incoder, que es la institución que ha concentrado las funciones a nivel nacional.

6.1.2 Derechos de propiedad

Para la Vogelgesang (2003), los derechos de propiedad...

"... pueden clasificarse en cuatro tipos ideales: i) la inexistencia de estos derechos, o libre acceso, cuando éstos no han sido asignados; ii) la propiedad comunitaria; iii) la propiedad del Estado, y iv) la propiedad privada, en virtud de los cuales se otorgan derechos de propiedad exclusivos, respectivamente, a un grupo de personas, al Estado o a una entidad privada. Las cuatro formas pueden coexistir en una misma sociedad" (Vogelgesang 2003, p. 38).

- La economía institucional considera a las instituciones agrarias como el resultado endógeno de las acciones realizadas, entre otras cosas, para reducir los costos de transacción. En este último enfoque, es sumamente importante la creación de los derechos de

propiedad. Para comprender los mercados de tierras rurales, conviene desplazar el centro del análisis desde la propiedad física de la tierra hacia el sistema de derechos de propiedad predominante. Esto significa que el control de un activo como la tierra debe considerarse no tanto como la mera posesión de algo, sino como una red de derechos entre personas. La propiedad se define como el conjunto de derechos de una persona en relación con los derechos de otras. (Cepal, 2003, p. 37).

- Lo que determina el uso de la tierra es el sistema de derechos de propiedad. Estos tienen también ciertas características especiales, que en ocasiones pueden ser sumamente complejas y variar en función del espacio y del tiempo, lo que obliga a las autoridades políticas a ajustadas instrumentos a cada situación específica. (Cepal, 2003, p. 37)

Los derechos de propiedad incentivan el uso eficiente de la tierra y las inversiones, porque reducen las asimetrías de la información y facilitan las transacciones en los mercados financieros. (Cepal, 2003, p. 41).

Deininger (2003) ha destacado en un documento del Banco Mundial algunos elementos relevantes sobre la importancia y significado de los derechos de propiedad, tomando como referencia las experiencias encontradas en diferentes países en desarrollo. Señala, entre otros, que:

- a. Los derechos de propiedad sobre la tierra deben ser garantizados o provistos por el Estado de manera pública debido a que:

(i) El costo fijo de la infraestructura institucional para establecerlos y mantenerlos es muy alto.

(ii) La estandarización garantiza el intercambio de los derechos de propiedad.

(iii) La ausencia de una provisión centralizada obliga a los hogares y empresas a gastar recursos para defender sus propiedades, lo que pone en desventaja a quienes cuentan con menores recursos, como es el caso de los campesinos de las zonas rurales.

- b. Los derechos de propiedad afectan el comportamiento de los hogares en la medida en que las innovaciones institucionales para proveer dichos derechos pueden conducir a un círculo virtuoso de mayor inversión en la tierra, crecimiento económico y mayor bienestar. Por el contrario, las fallas para suplir la demanda de seguridad en los derechos de propiedad, por parte de las instituciones encargadas, pueden conducir a robos de la tierra, conflictos y disipación de los recursos.
- c. La seguridad y accesibilidad a los derechos de propiedad sobre la tierra afectan el crecimiento económico de distintas maneras debido principalmente a que: (i) la seguridad aumenta los incentivos para invertir y facilita el acceso al crédito; y (ii) la dificultad en el acceso o inequidad en la distribución de la tierra reduce la productividad en agriculturas rudimentarias.
- d. Debido a que la tierra representa una gran proporción del portafolio de activos de los hogares de escasos recursos en varias regiones del mundo, la entrega de derechos de propiedad seguros sobre la tierra que ya poseen, puede aumentar en gran medida su riqueza neta y facilita que las tierras se arrienden, se vendan y entren a dinamizar el mercado de factores.
 - Existen tres tipos de inversiones, según Stanfield, para que opere el mercado: (i) un sistema adecuado de registros de derechos de propiedad para facilitar las transacciones, tener información accesible, bajar los costos de transacción, asegurar el derecho de propiedad; (ii) leyes que faciliten y guíen el mercado, con las cuales dar estructura legal que defina derechos y responsabilidades de los propietarios, de los que usan la tierra, de los tenedores de hipotecas o de otros demandantes; y (iii) una red no sólo de profesionales y de organizaciones competentes y accesibles para asegurar que los agentes conozcan sus derechos y responsabilidades, sino también que las transacciones se hacen en términos legales; es decir organizaciones para la operación del mercado [Stanfield, 1999]. (Machado, 2009, p. 81 - 82).
 - La necesidad de contar con un marco jurídico que brinde garantías y seguridades sobre la propiedad de la tierra es una condición necesaria para que los mercados de tierra cumplan con efectividad su función clave de asignación de recursos productivos (...) En este sentido es importante continuar apoyando cambios en políticas, reglamentaciones e instituciones



que fortalezcan los derechos de propiedad sobre la tierra rural y reduzcan los costos de transacción. (BID, 1998, p. 8).

- Las reformas administrativas e institucionales incluyen el fortalecimiento de las organizaciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro, especialmente las agencias gubernamentales responsables del proceso de regularización y saneamiento de la propiedad y de la administración de la tierra. (BID, 1998, p. 8).

Dadas estas circunstancias, se entiende la importancia que tiene la decisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, para emprender un programa de formalización de los derechos de propiedad en el sector rural, y el papel estratégico que en ello cumplirá la Dirección de Formalización de Derechos de Propiedad que será creada por ese ministerio⁹⁸. También se hace evidente resaltar la importancia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada (PPTP) que inició Acción Social para fortalecer la protección y atención de los derechos de la población desplazada y como parte fundamental de la política de restitución de tierras.

Esta intervención del Estado requiere con urgencia de una política integral de desarrollo rural para que cumpla a cabalidad su objetivo de integrar a la sociedad a los titulares de derechos que se mantienen en la informalidad y son objeto tanto de discriminación en el acceso a servicios y apoyos del Estado, como de violación de esos derechos por parte de diferentes actores armados.

El artículo 58 de la Constitución Política, establece que se garantiza el derecho a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. En este sentido, existen los mecanismos para el reconocimiento de los derechos, su definición formal y la asignación de los mismos, así como los procesos para registrarlos. Cuando estos mecanismos no se dan en la práctica

98. En Colombia se considera informal la tenencia de la tierra en el caso de los (a) ocupantes, quienes explotan predios baldíos de la nación que no les han sido adjudicados por el Incoder; (b) poseedores, quienes no cuentan con título de propiedad sobre el bien o, en caso de contar con el título, dicho documento no llena los requisitos legales que los acredite como propietarios; y (c) propietarios, por sanear, quienes contando con un título de propiedad, no han llevado a cabo el registro del mismo en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos o, en caso de derivar los derechos de propiedad de un tercero, no han realizado los procedimientos requeridos para garantizar el pleno dominio sobre el bien (Acción Social, PPTP, 2010).

la ley proporciona avenidas accesibles para aplicar la ley de manera no discriminatoria.

En las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, ORIP, solamente se inscriben títulos de propiedad correspondientes a compraventas, hipotecas, remates, sucesión, permuta, embargos y desembargos. Sin embargo, existen otras formas de tenencia como la posesión, la ocupación o nuevas mejoras, que no son objeto de registro. No obstante, en Colombia, existen múltiples normas para el reconocimiento de los derechos de tenencia de la tierra, que están amparados por el artículo 58 de la Constitución Política y las normas civiles y administrativas que los regulan.

Para el reconocimiento de los derechos, las formas no documentales de evidencia (testimonios) son admisibles siempre que estén acompañadas de documentos para sustentar el reconocimiento de la propiedad (recibos de pago de impuestos, contratos privados de compraventa o inspecciones judiciales). El valor probatorio de las evidencias testimoniales es otorgado por los jueces y funcionarios administrativos, no obstante esto se puede prestar para actos de despojo de tierras, corrupción y estafas contra el Estado. Las formas no documentales (testimonios) tienen menos fuerza que los documentos, para demostrar la propiedad. La legislación también reconoce formalmente los derechos derivados de la posesión pacífica ejercida por períodos largos de tiempo sobre un tipo específico de tierra.

Existen diferentes derechos de tenencia según el estudio de Gómez et al. (2013) sobre gobernanza:

Derechos de tenencia individual de la tierra: se manifiestan a través de la propiedad, la ocupación, la posesión, la aparcería, el arrendamiento, el comodato, la administración anticrética.

La legislación reconoce formalmente los derechos derivados de la posesión y la ocupación pacífica ejercidas por períodos largos de tiempo, sólo sobre terrenos urbanos y rurales prescriptibles y adjudicables. Sin embargo, sobre los bienes de uso público no existe un reconocimiento formal a los derechos derivados de la posesión pacífica debido a que estos bienes están destinados a satisfacer el interés común, por lo que, de acuerdo con el artículo 63 de la Constitución Política, no se puede tener siquiera la expectativa del reconocimiento de derechos.

A pesar de lo anterior, en la actualidad no se da un reconocimiento formal de la posesión, debido en gran parte a que los poseedores y ocupantes desconocen los procesos existentes y no los usan.

Derechos de tenencia grupal: derechos que adquieren las comunidades indígenas, negras, raizales y otras formas grupales sobre la tenencia de las tierras. Están regulados tanto para lo rural, como para las zonas urbanas. Sin embargo, existen debilidades normativas para la organización y representación legal de estos grupos.

El artículo 63 de la Constitución Política de Colombia plantea que los bienes de *uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación* y los demás bienes

que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables. En lo que concierne a esta caracterización del mercado de tierras rurales, dichos territorios no juegan un papel activo dentro de la dinámica del mercado.

A través del estudio de Gómez et al. (2012) se pudo conocer que en Colombia, el área ocupada por indígenas, afrocolombianos y raizales, está inscrita en el Catastro nacional y sus linderos están demarcados con sus respectivos mapas y anotación de sus derechos, en un porcentaje cercano al 40%. De acuerdo con las estadísticas del Incoder se encuentran registradas 5.396.909 hectáreas de 181 títulos colectivos adjudicados a las comunidades negras. Según las estadísticas del IGAC, existen 2.081.504 hectáreas en el Catastro nacional a nombre de estos grupos. En cuanto a los resguardos indígenas, el Incoder reporta 32.179.127 hectáreas correspondientes a 712 resguardos mientras que en el Catastro existen 16.079.163 de hectáreas de territorios indígenas.

Un poco más del 50% de estos territorios no se encuentran inscritos en la base del Catastro nacional y seguramente muchos no están registrados en la base de instrumentos públicos de la Superintendencia de Notariado y Registro en donde sólo se tienen cifras globales por tipos de transacciones inmobiliarias. La carencia de información completa de los derechos existentes sobre territorios étnicos dificulta la aplicación efectiva de los mecanismos de protección legal.

6.1.3 La informalidad en los derechos de propiedad

En el mercado de tierras se observa una interacción de procesos *legales, ilegales e informales*⁹⁹. La informalidad puede ser legal o ilegal, o estar en una frontera ambigua entre ambas. La inestabilidad e irregularidad de los ingresos en el sector informal de trabajo, activa una lógica particular de los circuitos monetarios y formas de intercambio en los mercados informales, basada precisamente en la confianza. Desde esta perspectiva, puede decirse entonces que el mercado informal de tierra no participa del circuito monetario formal¹⁰⁰. En la configuración de este mapa en el que conviven lo legal, lo ilegal y lo informal, se deben tener en cuenta tres dimensiones: los derechos de propiedad, los costos de transacción y la información.

Las políticas estatales deberían hacer hincapié en el perfeccionamiento de la oferta de tierras, por ejemplo, mediante programas de registro de la propiedad y de la demanda, mediante la reducción, por ejemplo, del precio de la tierra o la eliminación de ciertas subvenciones. (Cepal, 2003, p. 52).

99. Para Abramo (2006, 2012), la informalidad se va construyendo a través de relaciones de "confianza y conflicto construidas socialmente a nivel local y territorial"

100. Esta situación se refleja bien en el mercado financiero, ya que los compradores están poco dispuestos a conseguir un crédito, que exige estabilidad de ingresos y compromisos contractuales formales.

El acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las zonas rurales en Colombia es considerablemente limitado, en parte por la inseguridad de los derechos de propiedad de la tierra que, a su vez, están asociados a la incidencia del conflicto armado y el narcotráfico y a un alto grado de informalidad.

Una gran cantidad de estudios evidencia esta realidad del mercado de tierras rurales en Colombia. En una investigación hecha por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se muestra que:

“En más del 9% de los municipios, el 60% de las tenencias tienen derechos de propiedad informales sobre la tierra, especialmente en la zona suroriental del país. Así, predominan arreglos informales y la forma de acceso a la tierra está asociada con la posesión de títulos sin legalizar, la posesión, la ocupación y la tenencia”(PNUD 2011, p. 280).

Gáfaró, Ibañez y Zarruk (2012) aseguran que:

“La alta informalidad de los derechos de propiedad identificada con los datos de catastro se confirman: un 47.7% de los propietarios no cuentan con títulos formales de propiedad. Si bien los predios de los propietarios informales son más pequeños, la dispersión es más alta.”

Gómez et al. (2013) muestran que la informalidad en el país se presenta en ocupaciones sobre terrenos públicos, en posesiones sobre predios ajenos, títulos no registrados, sucesiones ilícitas, en falsas tradiciones o en posesiones. Al observar los datos del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural el 48% de los 3.946.376 predios rurales que están inscritos en el catastro nacional, no tiene títulos formales (Gómez et al. 2013)¹⁰¹.

La complejidad de este tema y las consecuencias sobre la dinámica del mercado de tierras han llevado a que diferentes autores indaguen sobre las causas de este fenómeno. En el estudio del PNUD (2011), se hacen ciertas consideraciones:

- La informalidad de los derechos de propiedad sobre la tierra está asociada con la existencia de conflictos por la tierra, regulaciones inadecuadas, altos costos de transacción en la formalización y algunos aspectos culturales. La preponderancia de la informalidad en la definición de los derechos de propiedad en Colombia se explica por: (i) la expansión de la frontera agrícola, que ha promovido la ocupación de baldíos; (ii) las restricciones al mercado de tierras, impuestas por la legislación, que incentivan la informalidad, y (iii) los altos costos impuestos por los procesos de titulación y registro de tierras, especialmente a los pequeños propietarios.
- El costo de formalizar los derechos de propiedad para un productor agrícola promedio significa una alta proporción frente a las ganancias que deriva del predio.
- Algunas de las deficiencias institucionales que contri-

buyen a los altos niveles de informalidad de la propiedad sobre la tierra están relacionadas con la desactualización del catastro de los predios rurales y la descoordinación entre las entidades implicadas en la formalización de los derechos de propiedad.

- Los cultivos ilícitos se adaptan a las condiciones de las zonas de frontera, reduciendo los incentivos para la formalización, dado que son cultivos que requieren poca inversión y generan grandes retornos a corto plazo.

En el trabajo de Gómez et al. (2013) se mencionan otras causas:

- El alto grado de desconocimiento de la población rural acerca de los diferentes tipos de derechos sobre la tierra, sus implicaciones y la importancia de formalizar los derechos de propiedad con un título inscrito en el registro de instrumentos públicos y en las bases de información catastral.
- La falta de tramitación de las sucesiones que hacen que se mantenga en el catastro y en el registro el propietario fallecido. Los altos costos que conlleva el trámite notarial o el proceso sucesorio judicial, pago de honorarios e impuestos, y la falta de conocimiento sobre las ventajas de la titulación de la propiedad, impiden que se tramiten las sucesiones y por ende, que se registre la totalidad de los predios en las bases de información de bienes inmuebles. Esta dificultad se manifiesta fundamentalmente en las zonas de estratos bajos de las ciudades y en las zonas rurales de economía campesina.
- No todos los resguardos coloniales se encuentran constituidos por el Incoder, ni incorporados como predios en el catastro y en el registro de instrumentos públicos.
- Las mejoras, las ocupaciones y las posesiones no se encuentran en las bases de datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, debido a que sólo se inscribieron las existentes hasta el año 1994.
- En las resoluciones de adjudicación de baldíos, se impone como obligación a los adjudicatarios, inscribir el título en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, ORIP, lo que en ocasiones no tiene lugar por falta de recursos económicos o por desconocimiento de las normas registrales o por simple descuido.

101. En el mismo estudio se asegura que“(…) de acuerdo con datos de la Unidad Especial de Parques Nacionales Naturales y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, MADS, el 25% del área de los Parques Nacionales se superpone sobre el 40% de los territorios indígenas, existen 50 resguardos dentro de las áreas protegidas y en 14 de éstas se adelantan procesos de construcción de Regímenes Especiales de Manejo conjuntamente con las comunidades indígenas y sus autoridades. A la fecha, existen 824 solicitudes de legalización de tierras a comunidades indígenas y 111 solicitudes de titulación colectiva a Consejos Comunitarios de comunidades negras, en trámite en el Incoder”(Gómez et al. 2013, p.40).

- La costumbre de acudir a documentos informales como las “carta-venta” y documentos privados para comprar y vender predios, impide el registro por la ausencia del documento notarial o público legal, objeto de inscripción. Esta costumbre conlleva a que el sistema formal de registro sea visto como algo alejado e innecesario.

Los altos niveles de informalidad de los derechos de propiedad sobre la tierra en Colombia perjudican la dinámica de la inversión en el área rural, debido a que influyen en la actuación de los habitantes del campo en función de sus percepciones sobre el nivel de seguridad y formalidad de los derechos de propiedad (PNUD 2011, p. 281).

Soluciones a nivel institucional se han puesto sobre la mesa a través de las entidades gubernamentales, que han llegado a acuerdos en este tema. Por medio de dichos acuerdos, el Incoder y la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) han acordado la exención de derechos registrales de las resoluciones de adjudicación de terrenos, para lo cual el Incoder indica a la SNR cuáles resoluciones están exentas. Así mismo, el Incoder está en una alianza con la SNR y con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para identificar los terrenos baldíos, su extensión y sus colindantes de propiedad privada con el propósito de evitar distorsiones en la información de las tierras de la Nación (Gómez et al. 2013).

A pesar de estos esfuerzos realizados a nivel institucional y la fortaleza legislativa del país, todavía existen importantes deficiencias en la norma, las instituciones y procedimientos que deben ser tenidos en consideración. A continuación se muestran algunos de ellos (Gómez et al. 2013):

1. Una realidad que no se puede desconocer en Colombia, para hacer efectivos los derechos de tenencia de la tierra rural, es la existencia de un número considerable de títulos sin registrar. Un poco más de la mitad de los predios individuales y territorios colectivos de las zonas rurales no están inscritos en las bases de información del registro por diferentes motivos:
 - i) Desconocimiento por parte de la población rural de la importancia de formalizar los derechos de la propiedad con un título inscrito en el Registro de Instrumentos Públicos y en las bases de información del Catastro.
 - ii) Falta de tramitación de las sucesiones por los altos costos notariales, registrales y de los honorarios de los abogados que llevan los procesos sucesorios y judiciales, principalmente en los estratos poblacionales más pobres.
 - iii) No todos los resguardos coloniales se encuentran constituidos legalmente y por consiguiente no están inscritos en las bases del Registro.
 - iv) Es obligatorio inscribir las resoluciones de adjudicación de baldíos en el Registro por parte de los adjudicatarios, pero esta obligación no se cumple porque muchas veces no cuentan con los recursos logísticos y financieros para hacerlo.
 - v) Las mejoras, las ocupaciones y las posesiones no se encuentran en el registro de Instrumentos Públicos.
2. Para solucionar este problema de no registro en las bases de información, es necesario mejorar, diseñar e implementar mecanismos de entrega inmediata y de oficio, al Registro de Instrumentos Públicos y al Catastro Nacional, de las transacciones entre privados y de los títulos de propiedad que expida el Gobierno en sus niveles nacional, regional y local, sin costo para los adjudicatarios de tierras, combatiendo las causas de la informalidad en la tenencia a través de programas de difusión que mejoren la cultura del registro, disminuyendo los costos para la población menos pudiente y acercando geográficamente los servicios públicos registrales y catastrales a los usuarios (unidades móviles).
3. Cuando los derechos de tenencia de la tierra rural se ven afectados por el cambio del uso del suelo, los mecanismos de compensación no existen o son inaplicables, por lo cual se debe desarrollar o ajustar la norma, fijando las causas, impactos sobre el valor de los inmuebles, montos adecuados y procedimientos para el reconocimiento y aplicación de las compensaciones por cambio de uso de los suelos. En el caso urbano, estas compensaciones existen en la norma y son aplicables cuando se presentan cambios en los usos.
4. La norma en Colombia permite el reconocimiento de los derechos sobre la tierra y existen los procedimientos para su registro en las bases de información. Sin embargo, en la práctica, dentro de los procedimientos judiciales de reconocimiento, los jueces no otorgan mayor credibilidad a las pruebas no documentales, por lo que se deben establecer normas que les otorguen mayor fuerza siempre que sus contenidos sean contundentes para demostrar los derechos de tenencia de la tierra. En muchos casos, estas pruebas son las únicas existentes para defender los derechos de tenencia de la población vulnerable.
5. La efectividad del recaudo del impuesto a la propiedad inmueble también se marca de manera diferente en lo rural y lo urbano; la informalidad en la tenencia de la tierra aparece de nuevo como uno de los principales factores. Si la forma de tenencia no surge su proceso ante el registro de la propiedad inmueble, no hay manera fiable de cobrar el impuesto predial, que precisamente grava como tal la existencia de los bienes inmuebles sobre la base de su inscripción en el registro público de la propiedad.
6. Pasando al grado de actualización de la información registral y catastral, en Registro una porción importante de las transacciones inmobiliarias nunca llega a inscribirse en ninguna de las dos bases de información, como consecuencia de la informalidad en la tenencia de la tierra, calculada en un 50% o más, con énfasis en lo rural. En materia de Catastro y con corte a enero de 2013, el 29% de las entidades territoriales

del país, que concentran el 75% de los predios urbanos, se encuentra actualizado. En lo rural, el 35% de las entidades territoriales, que representan el 42% de esos predios (rurales), está actualizado. De otro lado, existen aproximadamente 88 municipios por formar catastralmente (censar por primera vez). No basta con un porcentaje en términos de actualización (municipios y/o predios), sino de una cobertura geográfica total y una información confiable y de calidad.

Numerosos estudiosos reconocen el valor del arrendamiento de tierras. Como en los otros campos, los procesos de arrendamiento formal se facilitan cuando los derechos de propiedad están bien definidos. El arriendo es un mecanismo alternativo a la propiedad que facilita el acceso al uso de la tierra sin necesidad de que se realice la transferencia. Hay limitaciones como la concentración de la tierra, las estructuras de poder, las limitaciones de financiamiento, y diversos costos de transacción.

- Además de ser una respuesta natural cuando el mercado de compraventa es muy estático, los mercados de arrendamiento aparecen en un contexto de incertidumbre e imperfecciones múltiples. Por eso mismo, pueden contribuir a superar las restricciones de la oferta, como la renuencia de los terratenientes a vender - porque, por ejemplo, pueden preferir conservar su propiedad como salvaguarda contra la inflación -, o las restricciones de la demanda, como la falta de equidad para la compra de tierras. (Cepal, 2003, p. 48).
- Los mercados de arrendamiento parecen servir como un medio de acceso a la tierra para los hogares con mano de obra abundante pero con restricciones de capital. (Cepal 2003, p. 77).
- El mercado de tierras no sólo se refiere a transacciones de compra-venta sino que incluye distintas formas de contratos para el uso de la tierra, como el arrendamiento. (BID 1998, p. 33).
- La respuesta a los problemas de la tierra no se debe buscar solamente en las distorsiones del mercado de derechos de propiedad sino también en las distorsiones y la falta de desarrollo del mercado de derechos de uso de la tierra. Ambos están interrelacionados, pues una mala o precaria definición jurídica de la propiedad impide el desarrollo de los mercados de derechos de uso. La claridad de los derechos de uso facilitaría la existencia de contratos de arrendamiento,

reducirían la incertidumbre y flexibilizarían la estructura productiva, al optimizar, por ejemplo, la elección entre agriculturas de ciclo corto y ciclo largo. (Cepal 2003, p. 451).

- Colombia presenta un limitado acceso al uso y a la propiedad de la tierra en las zonas rurales. Una parte de esas limitaciones se deriva de la inseguridad de los derechos de propiedad de la tierra asociados con su alto grado de informalidad y a la incidencia del conflicto armado y el narcotráfico que configuró derechos ilegales de propiedad. Otra parte se deriva de las consecuentes fallas de los mercados de tierras generados por la informalidad y la ilegalidad, al imponer altos costos de transacción en los mercados de compra y arrendamientos. (Fedesarrollo y SAC 2013, p. 75).

Según el Estudio de Gobernanza de la Tierra, el Estado no cuenta con una política afianzada en materia de venta y arrendamiento de tierras, ni existen evidencias concluyentes que den cuenta de casos consolidados relacionados con estas decisiones de política.

En el mismo estudio finalmente se señala que para la propiedad pública no existe un inventario de tierras integral por lo cual no es posible concluir que exista, además de una política relacionada, prácticas que determinen rentas del Estado asociadas a arrendamientos de bienes de la Nación.

6.2 Instituciones y diseño de mecanismos: recomendaciones para su fortalecimiento

Para Hurwicz y Reiter (2006), el orden institucional es un *mecanismo*, una estructura matemática que modela la forma institucional a través de las cuales se cumple un propósito específico. Se trata de entender el mecanismo institucional que permite que las organizaciones cumplan los objetivos que buscan. Y en caso de que los propósitos se estén alcanzando, el mecanismo debe conservarse¹⁰².

En la lógica de Hurwicz (2007), la implementación exitosa tiene lugar cuando el orden institucional alcanza un equilibrio que se juzga como razonable. Las distancias con respecto a esta meta son disfuncionalidades. En la perspectiva de Hurwicz siempre existe algún nivel de disfuncionalidad. Los equilibrios son múltiples y subóptimos. Si se llegase a presentar una situación de equilibrio óptimo sería efímera; sencillamente, no es estable.

El primero es la *implementación exitosa*. Significa que la institución cumple de manera adecuada su rol. En tales

102. "La caracterización matemática de los mecanismos privados (o mecanismos descentralizados) define unos conjuntos de estructuras de productos en un espacio contextual (el espacio de parámetros). La relación entre las estructuras de los productos en el espacio paramétrico y los mecanismos privados (descentralizados) que permanecen es central para el diseño de mecanismos" (Hurwicz y Reiter 2006, p. 3).

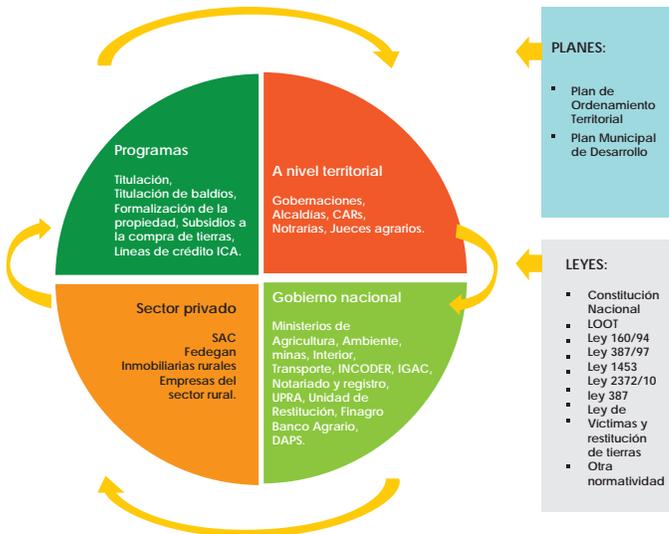
103. Esta fue una de las apreciaciones que hicieron Rojas y Bateman a una versión anterior de este documento.



condiciones podría decirse que se alcanza una situación de equilibrio, y que la disfuncionalidad es razonable. La institución tiene que ser juzgada por sus resultados, y desde una perspectiva dinámica, como los objetivos se van adaptando a las circunstancias, el juicio sobre la institución también va cambiando, dependiendo de la capacidad que tenga la organización para responder a las demandas externas¹⁰³. En la administración pública la tendencia a la inercia es más fuerte que en el sector privado. En principio, el sector privado está más expuesto a las condiciones de mercado, y la empresa que no responde sale del mercado. No obstante, en la realidad numerosas firmas privadas se mantienen a pesar de su ineficiencia. Esta situación se presenta cuando existen condiciones de monopolio. Y en tales circunstancias las ineficiencias privadas pueden ser peores que las del sector público. El éxito de la administración pública radica en la capacidad de reaccionar y de adecuarse a los cambios del entorno. La *implementación exitosa* es una noción intertemporal, que se expresa en cambios permanentes de la institución. El criterio último de la administración pública es el bien-estar del ciudadano.

El segundo es el *orden institucional*. Hurwicz pone el énfasis en las instituciones, y trata de minimizar la importancia de las personas. Es el mismo principio que anima la filosofía moral de autores como Kant (1785) y Rawls (1971).

Figura 15. La institucionalidad alrededor del mercado de tierras



Fuente: UPRA, IEU - UN.

La Figura 15 reúne los elementos básicos del ordenamiento institucional que tiene alguna relación con el mercado de tierras. En la perspectiva institucional es necesario distinguir 4 dimensiones: funcional, regional, procesual y temático.

Funcional

Desde la perspectiva funcional, la *formulación* de la política le corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las tareas de las demás instituciones dependen de su naturaleza misional. En el caso de la Upa oriental, y en el de Incoder ejecutar.

El objetivo del ordenamiento institucional no es que haya mercado de tierras, porque su existencia no es un bien en sí mismo. En las actuales condiciones de desarrollo del país, el mercado de tierra tiene dos propósitos: *favorecer el bienestar de las familias* y contribuir a la convergencia entre regiones.

El *bien-estar* de las familias mejora si su capacidad de consumo aumenta. El mercado de tierras puede ayudar a este propósito si favorece la productividad y la modernización del campo. Los aumentos en productividad se reflejan en menores costos. Y para evitar que los excedentes generados en el sector agropecuario se queden en manos de un grupo reducido, el Estado tiene instrumentos muy valiosos, como los impuestos, la regularización y el ordenamiento territorial.

La convergencia entre regiones es un asunto que cada vez adquiere mayor importancia en la discusión nacional. Las diferencias entre regiones pueden mejorar de manera sustantiva si el mercado de tierras se dinamiza.

En el Plan de Desarrollo, *Prosperidad para Todos* (DNP 2010) se hacen referencias explícitas a la convergencia. En el texto se hace la diferencia entre tres formas de equidad: *intergeneracional, social y regional*. La convergencia tiene que ver con la equidad regional. Los municipios y los departamentos del país no están convergiendo. Aunque este diagnóstico no es nuevo¹⁰⁴, no se han tomado decisiones para que las tendencias actuales cambien. La preocupación que se expresa en el plan de desarrollo no se observa en las prioridades de la acción del DNP. En la realidad la convergencia regional no es una opción estratégica. El DNP no dice nada sobre los temas cruciales del desarrollo regional.

Y en el tema de convergencia, los asuntos relacionados con la minería son cruciales. Parecería como si los aspectos relacionados con el des-enclave tampoco fueran relevantes para el DNP. La transformación de las economías de enclave que se presentan en las regiones productoras de petróleo y minerales, debería ser una preocupación central del Gobierno nacional. La política económica no ha diseñado instrumentos para lograr el des-enclave. Las instancias nacionales se han preocupado por garantizar el monto de las exportaciones, sin analizar caminos que permitan convertir los excedentes minero-energéticos en desarrollo y bien-estar.

El des-enclave obliga a modificar de manera sustantiva los criterios del desarrollo territorial. Este proceso es factible si el Gobierno nacional tiene una política activa de gestión del territorio. Los programas sociales focalizados tienen que estar diseñados a partir de las dinámicas y de los flujos de las regiones. Es inaceptable que las zonas minero-energéticas no logren convertir sus excedentes en bien-estar para la población; simplemente para ilustrar, los indicadores sociales de los municipios del Magdalena Medio son pésimos.

104. Ver, por ejemplo, Angulo y Espinosa (2002), Bonet (2007), Bonet y Meisel (2007), Galvis y Meisel (2001, 2009), González, Cardozo, Rivas, Ruíz, Castro y Galvis (2011). Estos estudios ponen en evidencia la falta de convergencia.

Los estudios que ha realizado el DNP sobre el *desempeño territorial y fiscal* son muy micro. Y hay, por lo menos, cinco temas cruciales que no se captan con ninguna de las mediciones propuestas. El primer gran tema, al que ya hicimos referencia, es el de la *convergencia regional*. El DNP no propone medidas de convergencia regional que sirvan para orientar los recursos. El segundo es la *equidad* (intergeneracional, regional y social). El tercero es el *desarrollo endógeno* y la necesidad urgente de que departamentos como el Cesar, o regiones como el Piedemonte Llanero, o el Magdalena Medio, logren contrarrestar los ciclos perversos de las economías de enclave. Es interesante observar que ninguno de los indicadores que usualmente usa la entidad trata de indagar por los males que genera la economía de enclave. Cuarto, las potencialidades que tienen los municipios si utilizaran los instrumentos de que disponen para aprovechar las ventajas del suelo y el urbanismo. Quinto, los procesos de ordenamiento territorial y la forma como se están realizando los asentamientos humanos en el país. El DNP no dice nada sobre la forma como se debería poblar el país.

Estos comentarios sobre el DNP son pertinentes porque las orientaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, MADR, se tienen que inscribir en las políticas nacionales. Para el MADR no es posible definir políticas por fuera de las orientaciones del Gobierno nacional.

De acuerdo con este diagnóstico, el ordenamiento institucional para consolidar el mercado de tierras, debe comenzar por una exigencia al DNP y al gobierno para que se fijen las grandes estrategias del desarrollo agropecuario. Y ello incluye, entre otras dimensiones, el ordenamiento territorial y la definición de los asentamientos humanos en el país.

Una vez que se han hecho explícitas las grandes líneas de la política agropecuaria, la UPRA tiene la función de orientar los procesos, y en este contexto debe ejercer un liderazgo en la coordinación de las instituciones implicadas en el mercado de tierras. La UPRA debería crear condiciones propicias para que la ejecución que realizan otras instituciones, como el Incoder, apunten en la misma dirección.

La coordinación se tiene que expresar en las regiones. En estos momentos la intervención del Estado en el sector agropecuario es muy desordenada. Además de las duplicidades, se observa asimetría en las prioridades de las distintas entidades. Es muy difícil poner de acuerdo al Gobierno nacional con los departamentos y los municipios, y los traslapes son mayores cuando se incluyen otros actores como las CAR, los POMCA, y las diferentes formas de articulación entre las ciudades y las regiones¹⁰⁵.

Los planes de ordenamiento municipal no son suficientes para garantizar que el desarrollo sea armónico con el territorio. Tampoco logran la coordinación de acciones. Cada municipio toma sus decisiones independientemente de las implicaciones que ello tenga en el territorio. No existen mecanismos que permitan conjugar la autonomía de los gobiernos locales con las necesidades regionales. Por el lado ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales han sido incapaces de cumplir con sus responsabilidades como autoridades ambientales regionales.

La LOOT no tiene instrumentos para que esta coordinación sea efectiva. No obstante, en este ámbito tiene toda su razón de ser la intervención de los departamentos. Esta acción es necesaria pero no es suficiente porque la división administrativa actual no es la más adecuada para gestionar el territorio. A pesar de estas limitaciones, el departamento sí puede cumplir una función de articulación importante. Esta tarea debe realizarse con las Corporaciones Autónomas Regionales.

Procesos e información

En todos los diagnósticos, y así lo confirman los expertos que comentaron el documento, la *falta de información* se ha convertido en una limitante estructural para el buen funcionamiento del sector agropecuario.

La Upra debe incidir en la producción y la gestión de la información relativa al mercado de tierras. El ordenamiento del territorio exige tener información adecuada. El censo agropecuario es un paso importante en el proceso de sistematización de la información del sector.

El censo es crucial porque la cobertura rural de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (Geih) es muy limitada. Adicionalmente, la información de los hogares no está georeferenciada, y no se articula con los datos sobre cuencas, propiedad, etc., que manejan otras entidades como el IDEAM o el IGAC. La falta de información rural no es un problema técnico, sino la expresión de una decisión política. Por razones muy diversas, no hay ningún interés en conocer lo que sucede en el campo.

Peor aún, no se han definido los derechos de propiedad y parece que el asunto no se clarifica. En términos de distribución de competencias y desarrollo territorial, es indispensable que se mejore la información relacionada con los precios del suelo, la estructura de costos de los productos agrícolas, los flujos (de pasajeros y de carga), las distancias y las densidades. Estas tres variables centrales de la geografía económica no hacen parte de las estadísticas usuales del país.

Sería conveniente que desde la UPRA se administre el observatorio sobre mercados del suelo. La tarea es compleja porque es necesario: i) Organizar la información disponible, ii) Crear puentes entre las organizaciones del sector que generan y usan la información. iii) Desde esta perspectiva, es fundamental la relación entre catastro y registro.

En su condición de orientadora, la UPRA debe coordinar la realización de evaluaciones de resultado y de impacto. Sin duda, las primeras son más sencillas que las segundas.

La evaluación de impacto debe superar, por lo menos, los siguientes obstáculos: el primero es la ausencia de una línea base bien definida; en los proyectos se suele mencionar la importancia de la línea base, pero no se han logrado avances sistemáticos en parte por la complejidad de los temas y en parte porque no existe información contextual

105. Una muestra de los problemas de asimetría es el debate actual entre la Nación y los municipios sobre el papel de estos en las decisiones mineras.

que sea apropiada. El segundo es la presencia de efectos multicausales de muy diverso tipo. No es posible fijar un *ceteris paribus* que se mantenga durante un período de tiempo relativamente largo. El tercer obstáculo es la restricción presupuestal; en el país todavía no se le da la suficiente importancia a la evaluación de impacto y por ello no se asignan los recursos necesarios para hacerla de manera sistemática y con regularidad.

Temas

La UPRA debería insistir en que las políticas públicas no le sigan dando tanta importancia a los temas sectoriales y centren la atención en la dimensión regional.

El nuevo plan de desarrollo debería estar centrado alrededor del tema regional. Continuaría la línea de *Prosperidad para Todos*. Sería una oportunidad para pensar las ciudades en función de los procesos regionales.

La actual LOOT se queda corta. Mientras se avanza en una nueva ley o en reformas significativas, el nuevo plan de desarrollo podría consolidar propuestas que ya están en *Prosperidad para Todos*, como los corredores urbano-rurales, o formas de interacción en el marco de la ciudad-región. Una LOOT bien diseñada hubiera facilitado la solución de los conflictos de uso del suelo.

Por la vía tributaria se podría incentivar un mejor uso de la tierra y una explotación más adecuada de las minas. Es la línea de acción que siempre defendió Hotelling (1931).

La función del municipio tiene que ser pensada en relación con su territorio y, en este contexto, con el departamento.

La sostenibilidad de cada ciudad depende precisamente de la forma como se relacione con el territorio. Desde esta perspectiva, adquieren especial relevancia los vínculos de la ciudad con las Corporaciones Autónomas Regionales.

Ciudadano y gobernanza de la tierra

En las reflexiones anteriores se ha mencionado varias veces el bien-estar de la población. Y este debe ser el objetivo último de una política de tierras adecuada.

A partir de las consideraciones anteriores, y con el fin de identificar cada una de las instituciones que intervienen directa e indirectamente en el funcionamiento del mercado de Tierras Rurales Productivas en Colombia tendientes a regularizarlo, el análisis institucional del mercado de tierras parte de la lectura de la Ley 160 de 1994¹⁰⁶, que en su artículo 4 define los diferentes organismos que integran el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino.

El Cuadro 37 resume el articulado de la Ley.

Algunas instituciones hoy no existen (Incora, Idema, DRI, Inat, FIS, PNR, Corporación Financiera Popular y la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero). El derrumbe institucional ha tenido un impacto negativo en la articulación y en la gestión efectiva del sector agropecuario del país (PNUD 2011). Ante este panorama, es claro en palabras de Leibovich, que el sector agropecuario necesita un *revolcón institucional*.

El Cuadro 38 muestra la interrelación de los procesos relacionados con el mercado de tierras, por un lado presenta los 6 subsistemas definidos por la Ley 160 de 1994, y por el otro, aquellos que hacen parte de la definición de mercado de tierras propuesta por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, Upura¹⁰⁸.

Este cuadro representa la institucionalidad del orden nacional que interviene en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia, a través de la formulación de políticas y la ejecución de programas y proyectos.

Intervienen en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia a nivel regional, departamental y local, además de las instituciones expuestas de orden nacional o quien haga sus veces en este nivel, las entidades territoriales (departamentos y municipios), las Corporaciones Autónomas Regionales – CARs, primera autoridad ambiental a nivel regional, las Oficinas de Registro



106. 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.

107. Los diferentes organismos que integran el Sistema se agruparán en seis subsistemas, con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí.

108. Para efectos del ejercicio, se identifican como procesos: 1. Transaccionar o acordar el intercambio de bienes y/o servicios. 2. Obtener el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de la tierra (se amplía el concepto de predio a tierra) y 3. Garantizar libertad de toda presión externa.

Cuadro 37. Sistema Nacional de la Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Ley 160 de 1994, Artículo 4.

Subsistema ¹⁰⁷	Organismo encargado	Función	Organismos Involucrados
De adquisición y adjudicación de tierras	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora).	Ejecutar	Entidades territoriales
			Ministerio de Agricultura
			Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino
De organización y capacitación campesina e indígena	Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino	Coordinar	Incora
			SENA
			Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-.
			Plan Nacional de Rehabilitación -PNR.
			Organizaciones campesinas.
De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI	Coordinar	Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT.
			Ministerio de Transporte.
			Ministerio de Salud Pública.
			Ministerio de Educación.
			Entidades territoriales.
			Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS
			Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter.
			Fondo de Solidaridad y Emergencia Social.
Entidades no gubernamentales.			
De investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos	Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-CORPOICA	Coordinar	Instituto Colombiano Agropecuario -ICA.
			Corporaciones de Asistencia Técnica e Investigación Agropecuaria.
			Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATAS.
			Entidades privadas.
De mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial	IDEMA	Coordinar	Ministerio de Comercio Exterior.
			Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI.
			Cooperativas de beneficiarios de reforma agraria.
			Demás formas asociativas campesinas.
			Centrales de Abastos.
De financiación	Finagro	Coordinar	Corporación Financiera Popular.
			Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero.
			Intermediarios financieros.
			Bancos.
			Cooperativas de crédito.

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Cuadro 38. Matriz de Interrelación de Procesos: normatividad Ley 160 de 1994 Vs definición UPRA Instituciones que participan en el funcionamiento del mercado de tierras rurales productivas en Colombia

Normatividad Ley 160 de 1994 Vs Definición Upra	Transaccionar o acordar el intercambio de bienes y/o servicios	Obtener el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de la tierra	Garantizar libertad de toda presión externa
Adquirir y adjudicar tierras	MADR – VDR Upra Incoder SNR MHCP (CISA) UAESPN DNE Igac ¹⁰⁹	MADR MADS MME – UPME ANM ANH UAEGRT INCO	Incoder UAEGRT MI – DAIRM MP Jurisdicciones ¹¹⁰
Organizar y capacitar a la población rural ¹¹¹	Incoder SNR DPS Fedelonjas ONGs	Incoder UAEGRT	Incoder UAEGRT
Dotar de servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social	MADR – VDR Incoder MT MVCT DPS	Upra MSPS MTr – SENA Findeter COMCAJA	UAEGRT
Realizar investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y diversificación de cultivos	ICA Igac DNP ONGs	CORPOICA CCI CIAO ONGs	Pnud - UNODC ONGs
Realizar mercadeo, acopio, empaque, procesamiento y fomento agroindustrial	MADR-VDR-VAA ICA MCIT Gremios Agropecuarios	ICA MCIT Centrales de Abastos	Pnud-UNODC-FAO ONGs
Otorgar financiación	Finagro Banagrario Asobancaria Cooperativas de Crédito DNP- FNR	Finagro Banagrario Cooperativas de crédito FG FP FNA	SFC SES BMC

Fuente: UPRA, IEU - UN.

de Instrumentos Públicos – ORIP, los Catastros Descentralizados, las Cooperativas de Beneficiarios de la Reforma Agraria y las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuarias – Umatas.

De las entidades mencionadas algunas tienen relación directa con la regularización como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Viceministerio de Desarrollo Rural, el Viceministerio de Asuntos Agropecuarios, Incoder, Upra, Finagro, Banagrario S.A., Superintendencia Notariado y Registro, IGAC y CARs.

109. El IGAC tiene injerencia únicamente en la parte de acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios.

110. Incluye las Jurisdicciones Ordinaria, Constitucional, Contencioso Administrativo y Especiales.

111. La Ley 160 de 1994, Artículo 4 habla de organización y capacitación a la población campesina e indígena, para efectos del ejercicio, el público objetivo se amplía a población rural.





FACTORES CONEXOS^{QUE} INCIDEN EN EL MERCADO DE TIERRAS

Capítulo 7

Capítulo 7 Factores conexos que inciden en el mercado de tierras



En el marco conceptual de este estudio hemos planteado que la renta del suelo rural depende de las condiciones de producción en los distintos tipos de terrenos. Estas condiciones se relacionan con las características y dotaciones naturales o intrínsecas de la tierra, entre las cuales destacamos la fertilidad, la topología y geomorfología de los terrenos, la oferta hídrica natural y la localización de los terrenos con respecto a los centros de consumo, que hacen a los diversos terrenos más o menos productivos y determinan su vocación productiva.

Pero también están las condiciones de producción relacionadas con mejoras y servicios producto de inversiones, públicas o privadas; en términos marxistas la *terre cápita* o valor agregado, que incide en la capacidad productiva de la tierra y en el tipo de producto que es viable cultivar, éste aparece en el precio de la tierra. Ahora bien, las inversiones en estos factores que realiza el Estado son decisiones de política, de ahí la importancia de analizar su incidencia sobre el funcionamiento del Mercado de Tierras Rurales.

Este capítulo aborda el tema de los factores conexos del Mercado de la Tierra Rural. Ofrece un análisis de algunos de los factores que inciden directamente sobre la producción y el funcionamiento del mercado. Uno de ellos es la oferta natural de agua, el recurso hídrico. Los otros factores que se analizan son producto de la inversión pública en infraestructura, tanto la red vial como los distritos de riego y en un factor tecnológico: la asistencia técnica directa rural.

Con las variables mencionadas se construye un indicador de Factores Conexos del mercado de tierras y se analiza la presencia de dichos factores en los departamentos y regiones del país.

7.1 Definición de los factores

Continuación se presentan las definiciones de los factores conexos que se analizan en el capítulo. Estos son, el agua medida por la Oferta Hídrica Natural superficial del territorio nacional; la infraestructura conformada por los distritos de riego y red vial (secundaria y terciaria) y la tecnología que se examina a partir de una proxy que es la asistencia técnica directa rural.

El Agua

Por mercado de aguas se entiende la venta y compra de agua o de los derechos de uso del recurso. En este documento no se hará referencia a este mercado, se utiliza la noción de oferta natural hídrica con que cuentan los departamentos y regiones del país, buscando identificar la incidencia que puede tener la abundancia o escasez del recurso en el funcionamiento del mercado de la tierra sin entrar en el análisis del acceso al servicio o al recurso por la vía del mercado. Es evidente que la relación de los dos mercados, el mercado del agua y el mercado de tierra, es

mucho más compleja de lo que se aborda en este capítulo (Ver CEPAL, 2003)¹¹². Sin embargo, el alcance de esta caracterización del mercado de la tierra rural y la ausencia de la información pertinente, no nos permite avanzar en el análisis de la relación entre los dos mercados.

Oferta Hídrica Superficial Natural

La Oferta Hídrica Superficial que presenta el Estudio Nacional del Agua del IDEAM representa “el volumen de agua continental que escurre por la superficie e integra los sistemas de drenaje (natural) superficial. Esta variable se analiza para unidades temporales anuales y mensuales en condiciones hidrológicas promedio, húmedas y año típico seco” ...la oferta natural del país se determina a partir de la escorrentía superficial y está directamente asociada con los aportes de las áreas de las cuencas correspondientes”.

Se toma como variable en este caso, el *rendimiento hídrico* que se define en el estudio como la cantidad de agua superficial por unidad de superficie de una cuenca, en un intervalo de tiempo dado (l/s-km²). Esta variable permite cuantificar la oferta hídrica y establecer comparaciones entre las diferentes regiones del país. Con esta variable se construye el Subindicador Agua (SA) y el Indicador de Factores Conexos -IFC- que se propone.

Tecnología

Como una aproximación al factor tecnológico, nos remitimos a la variable *Asistencia Técnica -AT-* que se define según la Ley 607 de 2000 en el artículo 2º como un servicio público de carácter obligatorio y subsidiado con relación a los pequeños y medianos productores rurales, cuya prestación está a cargo de los municipios, en coordinación con los departamentos y los entes nacionales, en particular el MADR. Asimismo, en el Artículo 3 (numeral a) de la misma Ley se precisa que el servicio de ATDR comprende la atención regular y continua a los productores agrícolas, pecuarios, forestales y pesqueros en aspectos técnicos de suelos, de explotación de los mismos, tecnológicos y financieros. (Corpoica, 2013).

Finalmente, al Estado le corresponde coordinar y articular las diferentes modalidades de prestación del servicio de AT con recursos públicos, en este caso representada en las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, las Empresas Prestadoras de los Servicios de Asistencia Técnica Directa Rural, EPSAGRO y los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial, CPGA.

La asistencia que brindan dichas entidades se toma como variable para la construcción del Subindicador Tecnología (ST) y por ende al *Indicador de Factores Conexos IFC*.

Infraestructura

Entre los múltiples elementos y servicios que conforman la infraestructura, en tanto factor necesario para la producción, en este documento se toma la red vial y los distritos de riego, como variables que inciden de manera directa

sobre el mercado del suelo rural. En efecto, una mayor y mejor infraestructura vial reduce los costos de transporte y transacción de la producción, comunica y amplía el tamaño de los mercados (PNUD- ACNUR., 2011)¹¹³. Como lo hemos sostenido en este estudio, uno de los obstáculos más grandes que tiene el país para la convergencia regional, es la baja conectividad relacionada precisamente con la mala y poca infraestructura vial, lo que incide en la elevación de los precios de transporte y comercialización de los productos agrícolas y en el mercado de la tierra.

Las redes viales secundaria y terciarias constituyen un 90% de la red vial del país, en principio serían estos dos componentes de la red vial los que se deberían tener en cuenta en el indicador, así como su calidad (buen estado, regular estado, mal estado). Sin embargo, la información disponible sobre la red vial terciaria sólo cubre un número reducido de departamentos, por lo que no se tendrá en cuenta en el indicador.

El otro componente de la variable infraestructura es: distritos de riego. El Incoder tiene como una de sus responsabilidades, la adecuación de tierras a partir de los distritos de riego. Desde las fases de preinversión e inversión hasta la administración, operación y conservación de obras de infraestructura que están dirigidas a dotar con riego, drenaje o protección contra inundaciones las zonas que lo requieran (por su potencial, aptitud o vulnerabilidad), con el fin de mejorar la productividad y la competitividad en el campo colombiano (Incoder, 2013).

Tipología e Indicador de Factores Conexos

El indicador de Factores Conexos se construye a partir de la información consultada sobre las tres variables definidas en el numeral anterior. Este indicador ilustra las condiciones de dotación de cada departamento en relación a la oferta hídrica natural, infraestructura y tecnología. Para realizar el análisis se construyó la tipología que se presenta a continuación, ésta permite determinar los tipos de departamentos y en algunos apartes nos referimos a las regiones, según su dotación de los factores conexos.

Composición del Indicador de Factores Conexos (IFC)

El indicador está compuesto por tres subindicadores: Subindicador Agua (SA), Subindicador Infraestructura (SI) y Subindicador Tecnología (ST). La descripción de cada uno se presenta en la siguiente tabla.

112. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE, CEPAL, 2003. Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Julio de 2003, Cepal, Santiago de Chile.

113. PNUD- ACNUR., 2011. Informe de Desarrollo Humano. Cuaderno Desplazamiento forzado, tierras y territorios. Agendas pendientes: la estabilización socioeconómica y la reparación. Abril de 2011, Bogotá.

Cuadro 39. Tipología departamentos/regiones según Factores Conexos

Tipología Departamentos/Regiones según Factores Conexos (Agua, Tecnología e Infraestructura)	
Tipo	Descripción
I	Se refiere a la región/departamento que se encuentra en un nivel MUY ALTO (en un rango de 75% a 100%) de dotación de los tres factores.
II	Se refiere a la región/departamento que se encuentra en un nivel ALTO (en un rango de 50% a 74%) de dotación de los tres factores.
III	Se refiere a la región/departamento que se encuentra en un nivel MEDIO (en un rango de 25% a 49%) de dotación de los tres factores.
IV	Se refiere a la región/departamento que se encuentra en un nivel BAJO (en un rango de 0% a 24%) de dotación de los tres factores.

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Cuadro 40. Subindicadores del IFC

Subindicador	Descripción General
Tipo	Descripción
Agua (SA)	Tiene en cuenta la Oferta Hídrica Natural a partir del nivel de Rendimiento Promedio Anual (l/s*Km2) .
Infraestructura (SI)	Está compuesto por dos variables: 1. Distritos de Riego: Tiene en cuenta el tamaño y la cantidad. 2. Red vial: Conformada por la red secundaria (Kms) y sus condiciones: buen, regular o mal estado
Tecnología (ST)	Se compone de la cantidad de entidades que prestan Asistencia Técnica Directa Rural (ATDR) como son los CPGA, EPSAGRO y UMATA y afines.

Fuente: UPRA, IEU - UN.

Entre más elevados sean los valores de estos subindicadores, mejores condiciones existen en una determinada región para la producción y para el desarrollo del mercado de tierras. Más adelante se mostrará, sin embargo, que la oferta hídrica natural debe estar acompañada de infraestructura y tecnología para que cumpla realmente un papel importante en el mercado de tierras.

7.2 Resultados del IFC y los Subindicadores SA, SI y ST

A continuación se presentan los resultados de cada subindicador y del Indicador de Factores Conexos (IFC), que muestran la dotación de los tres factores para cada departamento (por separado y agregados).

Subindicadores

Subindicador Oferta Hídrica Natural

Como se observa en el siguiente mapa, la zona de mayor rendimiento hídrico anual promedio es el departamento de Chocó y se extiende a la zona del Darién que abarca una parte del territorio de los departamentos de Antioquia y Córdoba, con un nivel muy alto (1) del subindicador. Le sigue en oferta hídrica la región amazónica extendiéndose hasta el departamento de Cauca, con un nivel alto de rendimiento anual (0,75).

En un nivel medio de oferta hídrica están la región andina, la región oriental y gran parte de la región de la costa Atlántica, el rendimiento hídrico promedio en estas zonas es en todo caso bueno (0,5).

Finalmente, el nivel más bajo de rendimiento hídrico (0,25) lo tienen los departamentos de San Andrés, La Guajira y parte de los departamentos de Risaralda, Quindío y Atlántico. Sin embargo, este último cuenta con una cantidad importante de distritos de riego como se verá en el análisis del Subindicador de infraestructura. En términos generales, el país cuenta con una oferta hídrica natural abundante salvo en las áreas desérticas y áridas focalizadas.

Mapa 2. Oferta Hídrica natural por departamento.



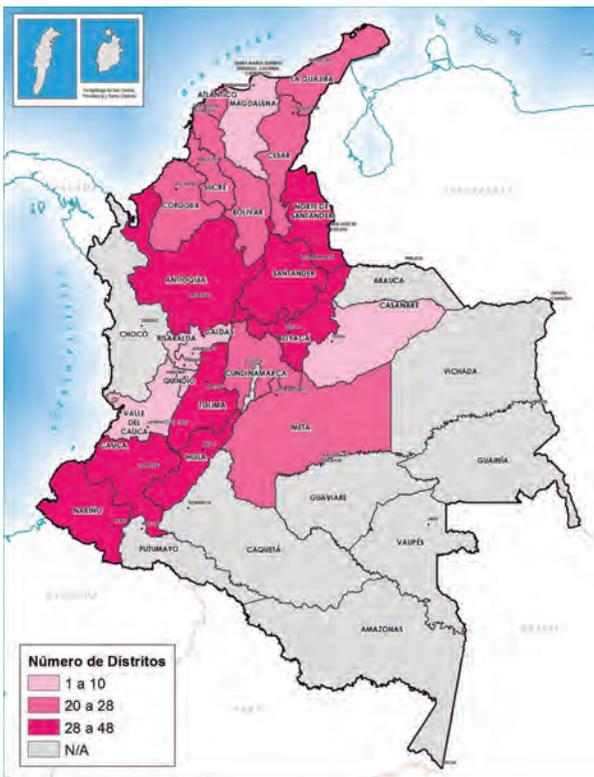
Fuente: UPRA, IEU - UN con base en ENA-DANE-IDEAM.

Subindicador Infraestructura

Distritos de Riego

Como se observa en el Mapa 3, las regiones de la Amazonia, Orinoquia y el Chocó no cuentan con distritos de riego. En los departamentos de Atlántico, Casanare, Valle del Cauca y Eje Cafetero la presencia de distritos de riego es baja. Por su parte, los departamentos de la Costa Atlántica, así como Cundinamarca y Meta cuentan con una cantidad de distritos de riego moderada, no superior a 28 por departamento, lo que llama la atención particularmente en el caso de La Guajira, donde la oferta hídrica es muy baja. Los otros departamentos: Santander, Norte de Santander, Boyacá, Tolima, Huila, Cauca, Nariño y Antioquia, tienen el mayor número de distritos de riego del país.

Mapa 3. Total de Distritos de Riego por departamentos.

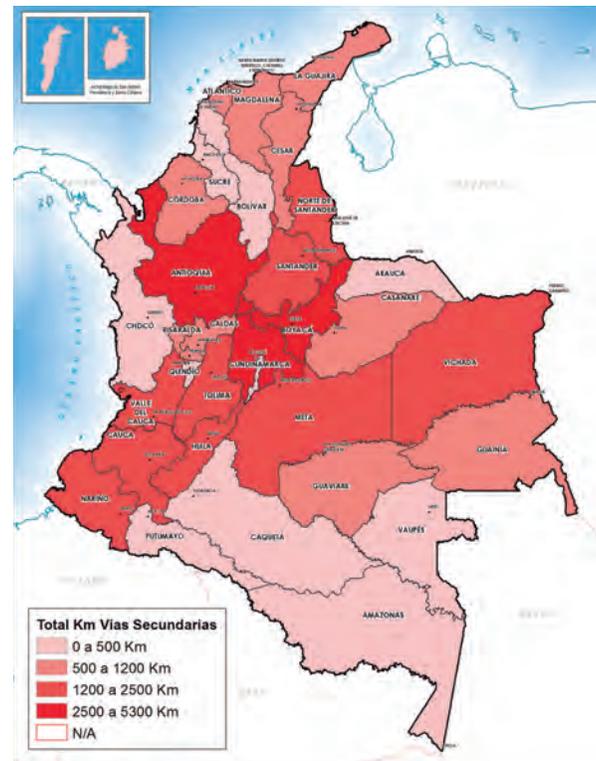


Fuente: UPRA, IEU - UN.

▪ Malla Vial Secundaria

La mayor conectividad a través del sistema vial secundario la tienen los departamentos de Antioquia y Cundinamarca, donde existen más de 2600 Km de vías de este nivel. Le siguen al oriente Santander, Norte de Santander, Meta y Vichada, sur de Tolima, Huila, Nariño, Cauca y Valle del Cauca. Pero si se tiene en cuenta la extensión de los departamentos, los dos primeros están peor servidos que los del sur por Km. Guaviare, Guainía, Casanare, Putumayo, Arauca y casi toda la Costa Atlántica cuentan con poca malla vial secundaria y los tres primeros departamentos están peor servidos que los otros de este grupo si se tienen en cuenta su extensión. Finalmente la peor conectividad, en términos de la malla vial secundaria, la tienen los departamentos del Amazonas, Caquetá, Vaupés, Chocó, Sucre y Bolívar.

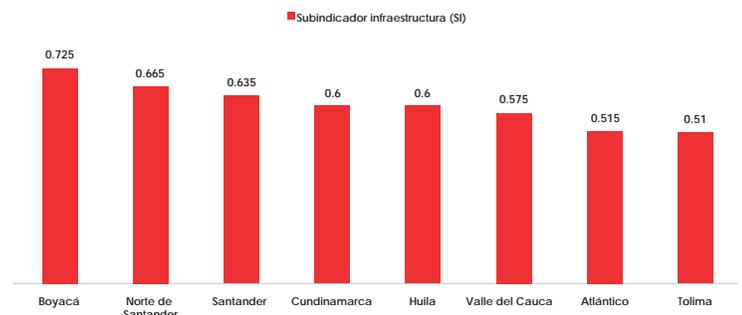
Mapa 4. Total Kilómetros de Red Vial Secundaria por departamentos.



Fuente: UPRA, IEU - UN.

De manera agregada, Boyacá, Santander, Norte de Santander, Cundinamarca son los departamentos mejor servidos de infraestructura por encima de 0,6, por sus condiciones de red vial y dotación de distritos de riego. Por su parte, Tolima debido a la cantidad de distritos de riego (20% del total de distritos de riego de gran escala y 11% de distritos de escala mediana respecto al total nacional, ocupa el tercer lugar en cuanto a dotación de infraestructura. Valle del Cauca se resalta por su infraestructura de red vial. Asimismo, el departamento del Atlántico posee la mayoría de distritos de riego del país, 33% de mediana escala, aunque su infraestructura vial no es de las mejores. En el caso de Huila que posee el 22% de los distritos de escala pequeña del total nacional y Boyacá es el más homogéneo en términos de los dos componentes.

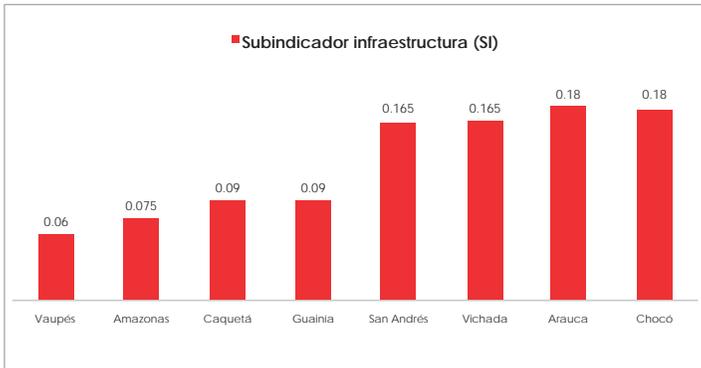
Figura 16. Departamentos Mejor Servidos según SI.



Fuente: UPRA, IEU - UN.

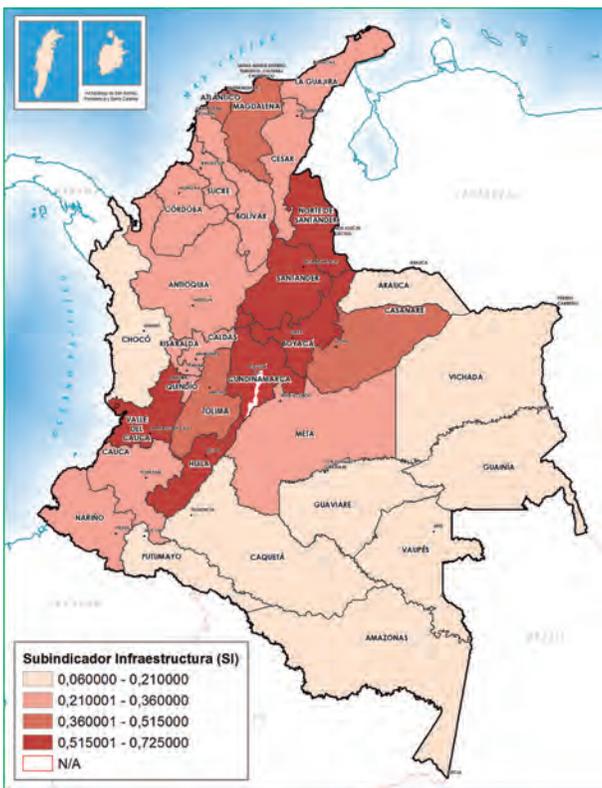
Los departamentos menos servidos en infraestructura son en su mayoría de las regiones Amazonia y Orinoquia (Amazonas, Vaupés, Caquetá, Guainía, Vichada, Arauca); de las regiones Caribe, San Andrés y Chocó, que a pesar de su posición dominante en la oferta hídrica es el cuarto departamento peor servido del país en infraestructura, y Vaupés es el peor servido de todos los departamentos, con el 1% de la red vial en mal estado y no cuenta con distritos de riego en sus diferentes escalas.

Figura 17. Departamentos Menor Servidos según SI



Fuente: UPRA, IEU - UN.

Mapa 5. Factor Infraestructura según SI.

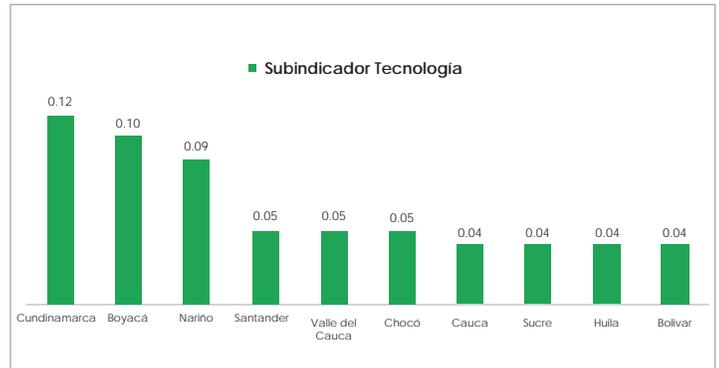


Fuente: UPRA, IEU - UN.

Subindicador de Tecnología

Teniendo en cuenta la presencia de las entidades de Asistencia Técnica Directa Rural, los departamentos de Boyacá y Cundinamarca respecto a los demás departamentos es el mejor dotado de estos organismos. El mapa 6 muestra la presencia de las entidades que prestan asistencia técnica en cada departamento. Cabe resaltar que la Región Pacífica aparece entre los mejores servidos en este factor.

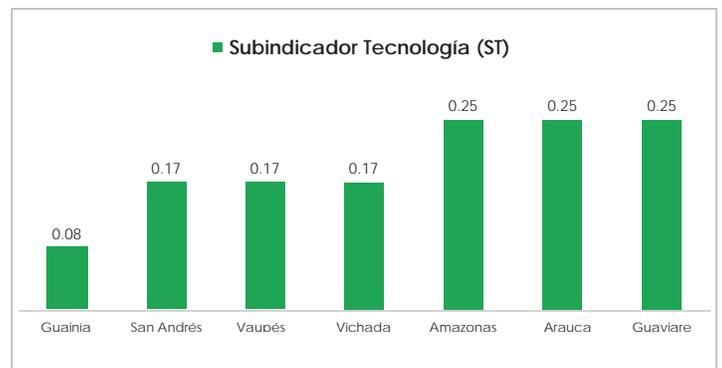
Figura 18. Departamentos mejor servidos en tecnología



Fuente: UPRA, IEU - UN.

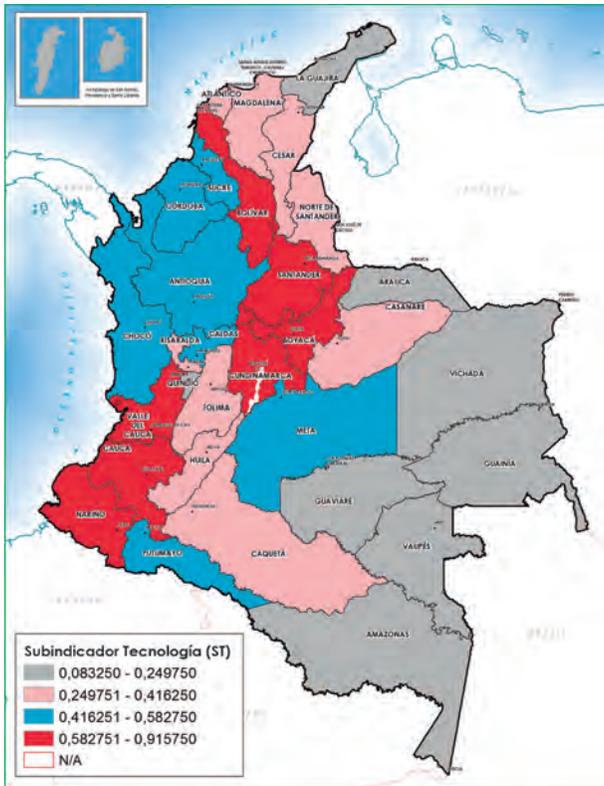
Por otra parte, los departamentos de la Orinoquia y Amazonia del país: Amazonas, Guaviare, Vaupés, Guainía, Vichada, Arauca, Caquetá y San Andrés son los menos servidos debido a la escasa presencia de las entidades que prestan AT.

Figura 19. Departamentos menor servidos en tecnología



Fuente: UPRA, IEU - UN.

Mapa 6. Factor Tecnología (AT) según ST

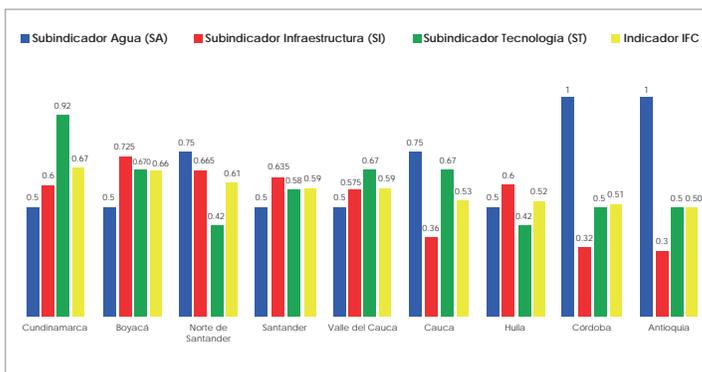


Fuente: UPRA, IEU - UN.

7.3 Indicador IFC Agregado

Cundinamarca, Boyacá y Norte de Santander se destacan sobre los 8 departamentos mejor servidos de los tres factores, ubicándose en el nivel alto (tipo II) de la tipología, con un valor de 0,67, 0,66 y 0,61 respectivamente. Tienen una oferta hídrica natural alta, cuenta con infraestructura vial (secundaria) relativamente alta, aunque la asistencia técnica es baja para el tercero. Los demás departamentos se encuentran en un nivel medio (tipo III) de dotación de los factores conexos.

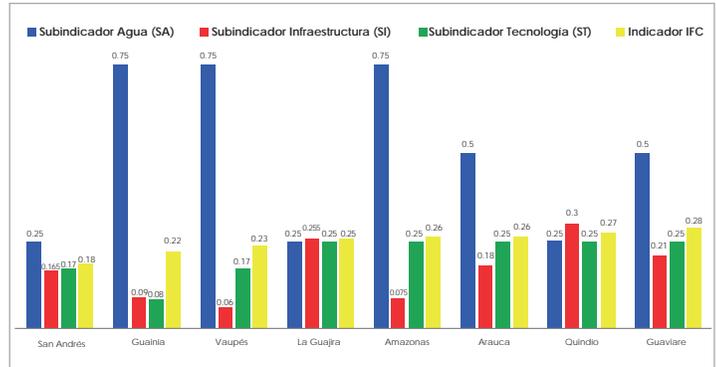
Figura 20. Departamentos mejor servidos según IFC



Fuente: UPRA, IEU - UN.

Los departamentos peor servidos según el Indicador IFC son San Andrés, La Guajira; de la región cafetera, está Quindío; de la región Orinoquia se encuentran Arauca, Vichada y Guaviare; de la Amazonia, Vaupés, Guainía y Amazonas que se ubican en un nivel bajo de dotación (tipo IV) con valores inferiores a 0,28.

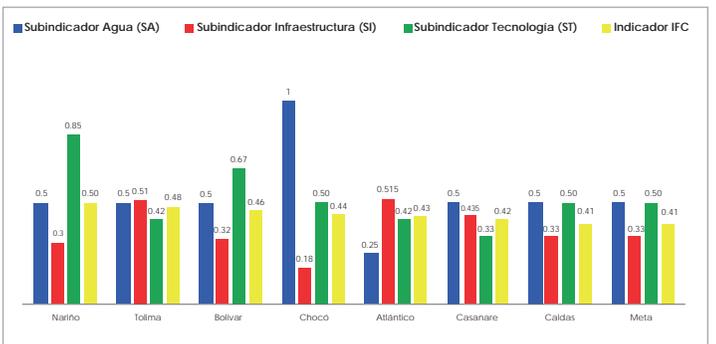
Figura 21. Departamentos menor servidos según IFC



Fuente: UPRA, IEU - UN.

Como se observa en la gráfica, la mayoría de estos departamentos cuentan con una buena oferta hídrica natural, sin embargo están mal servidos de infraestructura y de asistencia técnica. Esta situación debe afectar negativamente su mercado de tierras, tanto en el precio como en la dinámica del mismo. En términos generales los departamentos de Nariño, Tolima, Bolívar, Atlántico, Caldas, Meta y Casanare, presentan condiciones medias en cuanto a la dotación de los tres factores. En este grupo se encuentra también el Chocó porque cuenta con una enorme oferta hídrica pero con condiciones muy precarias en infraestructura.

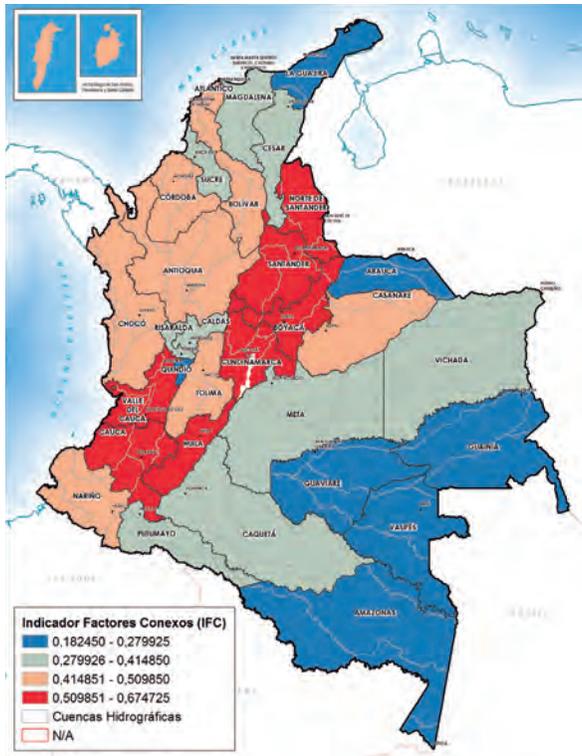
Figura 22. Departamentos de nivel intermedio según IFC.



Fuente: UPRA, IEU - UN.

El siguiente mapa muestra una visión general de las dotaciones de los tres factores en conjunto calculados a partir del Indicador de Factores Conexos (IFC).

Mapa 7. IFC por departamentos



Fuente: UPRA, IEU - UN.

En el mapa se observa de manera clara, que los departamentos de la región amazónica, así como La Guajira y Arauca están en las condiciones más precarias de dotación de factores conexos del mercado de tierras; y si se tiene en cuenta que la oferta hídrica natural es elevada en esta región (no en La Guajira), se concluye que las inversiones en infraestructura vial, distritos de riego y la asistencia técnica son fuertemente deficientes. En condición también precaria se encuentran los departamentos de la Orinoquia y la Costa Atlántica, pues el IFC en algunos apenas alcanza un valor de 0.3 y en ninguno es superior a 0.41, en estos la deficiencia mayor también se concentra en infraestructura y asistencia técnica.

Los departamentos mejor ubicados en relación al IFC están en la región Central, sin embargo cabe advertir que en ningún departamento se encontró excelentes condiciones con respecto a los tres factores todos. En mayor o menor medida, presentan deficiencias, de ahí que no se encontraron departamentos ubicados en el nivel I de la tipología. Los distintos grados de precariedad en cuanto a los factores conexos, deben incidir en el mercado de tierra rural en relación a los precios y al dinamismo del mercado.

7.4 Impacto de los factores en el mercado de tierras

A manera de una primera aproximación general al análisis de los posibles impactos que pueden tener los factores conexos en el mercado de tierras, se intentó hacer una comparación de los avalúos con la tipología de departamentos según el IFC, pero este ejercicio no

arrojó resultados consistentes ni razonables. Se presenta a continuación el ejercicio, más que a manera de comparación, para corroborar lo que se ha indicado en este estudio acerca de la dificultad de los análisis sobre precios del suelo rural. En efecto, la información disponible para el análisis de los precios es muy imprecisa, ya que los avalúos no corresponden al valor comercial. Adicionalmente, los avalúos no están actualizados para todos los municipios del país.

Los datos que se utilizaron se tomaron (con algunas correcciones) de: IGAC, 2013, "Gestión del Catastro. Proyectos especiales de Catastro. El catastro herramienta para el ordenamiento territorial. 2000-2012". Los avalúos que se tomaron son los de las zonas rurales de los municipios actualizados (2008-2012) de cada departamento y con y sin las zonas rurales de la capital departamental, en los dos casos:

Cuadro 41. Avalúos catastrales por Departamento

Departamento	Promedio avalúos por Departamento (millones de pesos)
Córdoba	373.493
Risaralda	359.672
Casanare	351.615
Meta	269.312
San Andrés	244.423
Cundinamarca	207.898
Valle Del Cauca	200.345
Bolívar	195.561
Chocó	191.123
Cauca	131.965
Quindío	120.319
La Guajira	109.773
Cesar	107.819
Atlántico	107.730
Caldas	105.063
Caquetá	73.265
Magdalena	69.162
Tolima	67.953
Huila	64.801
Sucre	55.375
Boyacá	47.955
Putumayo	43.829
Vaupés	42.426
Santander	31.986
Norte De Santander	29.216

Fuente: Cálculos UPRA, IEU - UN con base en IGAC, 2012

Según estos datos los avalúos más altos corresponden en muy pocos casos a los departamentos con mejor IFC. En efecto, recordemos que los cinco departamentos mejor servidos según el IFC son Cundinamarca, Boyacá, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca; entre estos Boyacá, Norte de Santander y Santander aparecen entre los cinco últimos en relación a los avalúos.

Por su parte, avalúos más altos corresponden a los departamentos de Córdoba, Risaralda, Casanare, Meta y San Andrés, casi todos se ubican en el nivel de intermedio del IFC y San Andrés en el nivel bajo. La Guajira y Quindío aparecen también en un nivel de avalúos elevados, mientras que están entre los de peor nivel en cuanto al IFC.

Lo más probable es que no se pueda utilizar esta información de los avalúos como una proxy de los precios no sólo porque no es indicativa de los valores comerciales sino que

adicionalmente la metodología utilizada para calcular los avalúos municipales no es compatible con la comparación que pretendemos realizar. Por lo tanto, no se puede concluir nada al respecto. Dejamos este aspecto como un tema a indagar con otras fuentes en la siguiente etapa del estudio.



Nota aclaratoria

Todos los cuadros, gráficos y mapas presentes en este documento cuya fuente aparece como "UPRA, IEU - UN" fueron construidos en el marco de este estudio.



BIBLIOGRAFÍA



Bibliografía

ABRAMO Pedro., 2006. Ciudad Caleidoscópica. Una Visión Heterodoxa de la Economía Urbana, Netbiblo, Madrid.

ABRAMO Pedro., 2012. "La Ciudad Com-fusa: Mercado y Producción de la Estructura Urbana en las Grandes Metrópolis Latinoamericanas", *Eure*, vol. 38, no. 114, mayo, pp. 35-69.

ANGULO Roberto., ESPINOSA Francisco., 2002. Convergencia Regional: ¿La Recomposición del PIB Sectorial de la Última Década Generó un Proceso de Divergencia en Colombia? Un Análisis de Mediano Plazo (1980-1999), Tesis de grado, Economía, Universidad Javeriana, Bogotá.

ARROW Kenneth., 1971. "A Utilitarian Approach to the Concept of Equality in Public Expenditure", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 85, no. 3, aug., pp. 409-415. Reproducido en **ARROW Kenneth.**, 1983. *Collected Papers of Kenneth Arrow. Social Choice and Justice*, vol. 1, Belknap Press, Harvard University Press, Cambridge, pp. 88-95.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID., 1998. Perspectivas sobre Mercado de Tierras Rurales en América Latina, BID, Washington.

BANCO MUNDIAL., 2003. Políticas de Tierras para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza, Alfaomega, Washington.

BANCO MUNDIAL., 2013. Doing Business en Colombia 2013. Regulaciones inteligentes para las pequeñas y medianas empresas. Washington, D.C.

BERRY Albert., 2002. "¿Colombia Encontró por fin una Reforma Agraria que Funcione?", *Economía Institucional*, vol. 4, no. 5, pp. 24-70.

BIRD Richard., 1974. *Taxing Agricultural Land in Developing Countries*, Harvard University Press, Cambridge.

BONET Jaime., 2007. "Desequilibrios Regionales en la Política de Descentralización en Colombia", en **FERNANDEZ Manuel., GUERRA Weildler., MEISEL Adolfo.**, ed. *Políticas para Reducir las Desigualdades Regionales en Colombia*, Colección de Economía Regional, Banco de la República, Cartagena.

BONET Jaime., MEISEL Adolfo., 2007. "Polarización del Ingreso per Cápita Departamental en Colombia, 1975-2000", *Ensayos sobre Política Económica*, vol. 25, no. 54, jun., pp. 12-43.

BORRERO Oscar., GUZMAN Luis., 2012. *Estudio de Pre-Factibilidad para el Desarrollo de un Instrumento de Certificados Transables de Edificabilidad en el Marco del Desarrollo de los Grandes Proyectos de Movilidad para Bogotá*, Banco Mundial, SDP, Bogotá, mimeo.





CANO Carlos., VALLEJO César., CAICEDO Edgar., AMADOR Juan., TI-QUE Evelyn., 2012. *El Mercado Mundial del Café y su Impacto en Colombia*, Borradores de Economía, no. 710, Banco de la República, Bogotá

COASE Ronald., 1937. "The Nature of the Firm", *Económica*, vol. 4, no. 16, nov., pp. 386-405. Reproducido en **COASE Ronald.,** 1988. *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, Chicago, pp. 33-55. Reproducido en **WILLIAMSON Oliver., WINTER Sidney.,** 1993, ed. *The Nature of the Firm. Origins, Evolution, and Development*, Oxford University Press, New York, pp. 18-33.

COASE Ronald., 1988. *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, Chicago.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., 2003. *Mercados de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. Julio de 2003*, Cepal, Santiago de Chile .Cepal, Santiago.

DE FERRANTI David., PERRY Guillermo., FOSTER William., LEDERMAN Daniel., VALDES Alberto., 2005. *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, World Bank, Washington.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION, DNP., 2010. *Prosperidad para Todos. Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad. Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*, DNP, Bogotá.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, FAO., 1994. *El Mercado de Tierra y la Formación de Propietarios en Colombia*, FAO, Bogotá.

FORERO Oscar., 2013. *Análisis y Propuestas sobre el Informe del Instituto de Estudios Urbanos (IEU) de la Universidad Nacional*, Upa, Bogotá, mimeo.

GAFARO Margarita., IBAÑEZ Ana., ZARRUK D.,2012. *Equidad y Eficiencia Rural en Colombia: Una Discusión de Políticas para el Acceso a la Tierra*, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá.

GALVIS Luis., MEISEL Adolfo., 2001. "El Crecimiento Económico de las Ciudades Colombianas y sus Determinantes, 1973-1998", *Coyuntura Económica*, vol. 31, no. 1, mar.

GARAY Luis., 2013, dir. *Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista*, CGR, Bogotá.

GEORGE Henry., 1881. *The Land Question and Related Writings. View point and Counter view point on the Need for Land Reform*, Robert Schalkenbach Foundation, New York, 1982.

GOMEZ Alcides., 1999. *La Reforma Agraria en Colombia al Finalizar el Milenio: Las Principales Limitantes*, Misión Rural, Bogotá, mimeo.

GOMEZ Alcides., 2000. *Colombia: Análisis y Alternativas al Problema Agrario Regional*, Universidad Nacional, Bogotá, mimeo.

GOMEZ Iván., CHAVES Gloria., LONDOÑO Francisco., MATIZ Iván., 2013. *Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Colombia. Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra*, Upra, Bogotá, mimeo.

GONZALEZ Jorge., 2013 a. *El Teorema George-Hotelling-Vickrey*, Academia Colombiana de Ciencias Económicas, Bogotá, mimeo.

GONZALEZ Jorge., 2013 b. "Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista", *Economía Institucional*, vol. 15, no. 28, pp. 389-392.

GONZALEZ Jorge., CARDOZO Marta., RIVAS Guillermo., RUIZ Guillermo., CASTRO Camilo., GALVIS Diana., 2011. *Circuitos, Centralidades y Estándar de Vida. Un Ensayo de Geografía Económica*, Universidad Nacional, Odecofi, Colciencias, Bogotá.

GONZALEZ Jorge., RIOS Mariana., BALDION Edgar., VARGAS Hernando., 2011. *Desarrollo Humano y Ruralidad*, PNUD, Bogotá, mimeo.

HARDIN Garrett., 1968. "The Tragedy of the Commons", *Science*, vol. 162, dec., pp. 1243-1248.

HOTELLING Harold., 1931. "The Economics of Exhaustible Resources", *Journal of Political Economy*, vol. 39, no. 2, apr., pp. 137-175.

HURWICZ Leonid., 2007. *But Who Will Guard the Guardians?*, Nobel Lecture, University of Minnesota, Minneapolis.

HURWICZ Leonid., REITER Stanley., 2006. *Designing Economic Mechanism*, Cambridge University Press, Cambridge.

IBAÑEZ Ana., MUÑOZ Jorge., 2011. *La Persistencia de la Concentración de la Tierra en Colombia: ¿Qué Pasó entre 2000 y 2009?*, *Nota de Política*, no. 9, Universidad de los Andes, Bogotá.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, Incoder., 2011. *Procedimiento: Titulación de Baldíos a Personas Naturales*, Incoder, Bogotá.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, Incoder., 2012. *Procedimiento de Titulación Resguardos Indígenas*, Incoder, Bogotá.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, Incoder., 2013. *Programa Nacional de Legalización, Adquisición Adjudicación de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo para Comunidades Negras*, Incoder, Bogotá.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, Igac., 2002. *Zonificación de los Conflictos de Uso de las Tierras en Colombia*, Igac, Bogotá.

INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, Igac., 2012 a. *Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia*, Igac, Bogotá.





INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, Igac., 2012 b. Estudio de Conflictos de Usos, Igac, Bogotá.

JARAMILLO Samuel., 1994. Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano, Universidad de los Andes, Igac, Bogotá.

JARAMILLO Samuel., 2002. Construcción en Altura y Distribución de Cargas y Beneficios, Universidad de los Andes, Bogotá, mimeo.

JARAMILLO Samuel., 2009. Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano, Cede, Universidad de los Andes, Bogotá.

JARAMILLO Samuel., 2011. "Los Fundamentos Económicos de la Participación en Plusvalías", en ALFONSO Oscar., comp. Plusvalías Urbanas. Fundamentos Económicos y Jurídicos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, pp. 59-210.

KAKWANI Nanak., KHANDKER Shahid., SON Hyun., 2004. Pro-Poor Growth: Concepts and Measurement with Country Case Studies, Working Paper, no. 1, International Poverty Centre, Undp, Brasilia.

KALECKI Michal., 1954. Teoría de la Dinámica Económica. Ensayo sobre los Movimientos Cíclicos y a Largo Plazo de la Economía Capitalista, Fondo de Cultura Económica, México, 1956.

KALMANOVITZ Salomón., 1971. La Teoría Marxista de la Renta del Suelo, Universidad Nacional, Bogotá.

KALMANOVITZ Salomón., 1986. Economía y Nación. Una Breve Historia de Colombia, Siglo XXI, Bogotá.

KALMANOVITZ Salomón., LOPEZ Enrique., 2006. La Agricultura Colombiana en el Siglo XX, Fondo de Cultura Económica, Banco de la República, Bogotá.

KANT Immanuel., 1785. Cimentación para la Metafísica de las Costumbres, Aguilar, Buenos Aires, 1973.

KNIGHT Frank., 1921. Risk, Uncertainty and Profit, Bookseller, New York, 1964.

KRUGMAN Paul., 1991. Geografía y Comercio, Antoni Bosch, Barcelona, 1992.

LEIBOVICH José., RODRÍGUEZ Luis., 1997. Análisis de la Evolución de la Distribución del Ingreso Rural en Colombia (1988-1995), Misión Social, DNP, Bogotá, mimeo.

MACHADO Absalón., 2002. De la Estructura Agraria al Sistema Agroindustrial, Universidad Nacional, Bogotá.

MACHADO Absalón., 2003. "Tenencia de Tierras, Problema Agrario y Conflicto", en **MACHADO Absalón.**, 2009. La Reforma Rural. Una Deuda Social y Política, CID, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 115-130.

MACHADO Absalón., 2009. La Reforma Rural. Una Deuda Social y Política, CID, Universidad Nacional, Bogotá, pp. 189-197.

MARX Carlos., 1867. El Capital, 3 vol., Fondo de Cultura Económica, México, 1968.

MISES Ludwig von., 1949. Human Action. A Treatise on Economics, Regnery, Chicago, 1966.

MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., 2009. Empalme de las Series de Mercado Laboral, Pobreza y Desigualdad (2002-2008). Resultados Fase I, Resumen Ejecutivo, Dane, DNP, Bogotá.

MISION PARA EL EMPALME DE LAS SERIES DE EMPLEO, POBREZA Y DESIGUALDAD, Mesep., 2011. Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva Metodología y Cifras 2002-2010. Resultados Fase II, Dane, DNP, Bogotá.

OCAMPO José., 2003. "Presentación", en TEJO Pedro., comp. Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta, Cepal, GTZ, Santiago, pp. 17-18.

PALACIOS Hugo., 1999. La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano, Taurus, Bogotá.

PERFETTI Juan., ESCOBAR Diego., CASTRO Felipe., CUERVO Beatriz., RODRIGUEZ Maritza., VARGAS José., MARTINEZ Sebastián., CORTES Sandra., 2012. Costos de Producción de Doce Productos Agropecuarios, Fedesarrollo, IQartil, Bogotá, mimeo.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 2011. Sostenibilidad y Equidad: Un Mejor Futuro para Todos. Informe sobre Desarrollo Humano 2011, Pnud, New York.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, Pnud., 2011. Colombia Rural. Razones para la Esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Pnud, Bogotá.

RAWLS John., 1971. Teoría de la Justicia, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

REPUBLICA DE COLOMBIA., 2011. Ley 1454, Junio 28. Por la Cual se Dictan Normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial y se Modifican otras Disposiciones, Gobierno Nacional, Bogotá.

RESTREPO Juan., 1992. Hacienda Pública, Universidad Externado, Bogotá, 2005.

RICARDO David., 1817. On the Principles of Political Economy and Taxation, Murray, London.

ROJAS Fernando., 1994. Los Gravámenes sobre la Tierra en Colombia, Ministerio de Desarrollo Económico, Bogotá, mimeo.





RUDAS Guillermo., ESPITIA Jorge., 2013. "Participación del Estado y la Sociedad en la Renta Minera", en GARAY Luis., dir. Minería en Colombia. Fundamentos para Superar el Modelo Extractivista, CGR, Bogotá, pp. 125-174.

SAMUELSON Paul., 1954. "The Pure Theory of Public Expenditures", Review of Economics and Statistics, vol. 36, no. 4, nov., pp. 387-389.

SECRETARIA DISTRITAL DE PLANEACION, SDP., 2013. Las Cargas Urbanísticas Reducen el Precio del Suelo, SDP, Bogotá.

SEN Amartya., 2009. The Idea of Justice, Harvard University Press, Cambridge.

SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO. Resolución 0126 de 2013 Por la cual se fijan las tarifas por concepto del ejercicio de función registral.

TEJO Pedro., 2003 a, comp. Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta, Cepal, GTZ, Santiago.

TEJO Pedro., 2003 b. "Introducción", en TEJO Pedro., comp. Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta, Cepal, GTZ, Santiago, pp. 19-26.

VARGAS Hernando., RIOS Mariana., GONZALEZ Jorge., BALDION Edgar., 2010. Propuesta de un Índice de Ruralidad (IR), Pnud, Bogotá, mimeo.

VICKREY William., 1968. "The Problem of Progression", University of Florida Law Review, pp. 437-450. Reproducido en ARNOTT Richard., ARROW Kenneth., ATKINSON Anthony., DREZE Jacques., 1994, ed. Public Economics. Selected Papers by William Vickrey, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 171-185.

VIDAL Jaime., 1964. Ley de Reforma Agraria, Tercer Mundo, Bogotá.

VOGELGESANG Frank., 1998. "Tierra, Mercado y Estado", en COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA, Cepal., Perspectivas sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina. Informe Técnico, Cepal, Santiago, pp. 14-19.

VOGELGESANG Frank., 2003. "Derechos de Propiedad, Costos de Transacción, Externalidades y Mercados de Tierras Rurales en América Latina y el Caribe", en TEJO Pedro., comp. Mercado de Tierras Agrícolas en América Latina y el Caribe: Una Realidad Incompleta, Cepal, GTZ, Santiago, pp. 29-60.

WILLIAMSON Oliver., 2009. Transaction Cost Economics: The Natural Progression, Nobel Lecture, University of California, Berkeley.

WONNACOTT Paul, WONNACOTT Ronald., 1988. Economía, MacGraw Hill, Bogota.



GLOSARIO





Avalúo catastral: según el art. 8. De la Resolución No. 0070 de 2011 "Consiste en la determinación del valor de los predios, obtenido mediante investigación y análisis estadístico del mercado inmobiliario. El avalúo catastral de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidos".

Bienes Baldíos: los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley. Referencia (Sentencia 595 de 1995).

Bienes de la Unión: aquellos cuyo dominio pertenece a la república. Referencia (Artículo 674 del Código Civil).

Bienes Fiscales: son aquellos bienes que poseen las entidades de derecho público y sobre los cuales ejercen un dominio pleno, esto es, igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes. Referencia (Sentencia 595 de 1995).

Bienes de uso público: son los destinados al uso común de los habitantes. Referencia (Sentencia 595 de 1995).

Bienes fiscales adjudicables: son aquellos bienes que tiene la Nación con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley. Referencia (Sentencia 595 de 1995).

Campo: realidad geográfica, regional, humana, cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. El campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza y sus asociados. Referencia: (Sentencia 644 de 2012).

Categoría nubes: las áreas en las que no fue posible identificar el tipo de uso de suelo toda vez que aparece nubosidad en la fotografía a partir de la cual se hizo la restitución (de acuerdo con la metodología desarrollada por el IGAC para la escala 1:100.000).

Categoría zona urbana: incluye las zonas que están destinadas a usos urbanos que incluyen los perímetros urbanos, los centros poblados rurales y los suelos suburbanos (parcelaciones campestres, zonas agroindustriales en zonas rurales, entre otros).

Certificado de Tradición y Libertad: es un documento público que contiene los actos jurídicos relacionados con un in-

mueble, escritos en orden cronológico y consecutivo, que señalan el titular o titulares del dominio de la propiedad. Toda persona natural o jurídica puede solicitar la expedición del certificado de tradición y libertad de un inmueble en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de su municipio.

Condiciones biofísicas: se refiere a los criterios empleados para evaluar la vocación del suelo para cada una de las unidades que se determinen para su estudio, y pueden hacer parte de estos criterios el clima, el relieve (pendiente), o el agua, con características tales como profundidad efectiva, drenaje natural, pedregosidad, disponibilidad de nutrientes, fertilidad natural, entre otros. (Dimas Malagón, IGAC – 2002).

Conflictos de uso, de tipo legal: “Se refiere al uso en actividades agropecuarias, agroforestales o forestales de producción, en áreas protegidas que gozan de restricciones en el uso y aprovechamiento de los recursos, con base en las disposiciones legales vigentes, como en las áreas del Sistema de Parques Nacionales” (IGAC, 2012 b).

Contrato de Aparcería: la aparcería es un contrato mediante el cual una parte que se denomina propietario acuerda con otra que se llama aparcerero, explotar en mutua colaboración un fundo rural o una porción de éste con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación. Referencia ley 6 de 1975, artículo 1°.

Efecto Mateo: es una expresión sociológica que se refiere a la acumulación de riquezas o bienes y que tiene como fundamento el versículo bíblico del libro de Mateo “porque al que tiene se le dará más y tendrá en abundancia, pero al que no tiene, se le quitará aun lo que tiene” (Mateo 13, 11-13).

Excedente Capitalizable: el excedente capitalizable se refiere a los recursos económicos que, luego de la deducción de los costos de producción (incluida la remuneración de la mano de obra familiar), impuestos, costos de transacción y demás costos asociados al proceso productivo agrícola, pecuario, acuícola y/o forestal de una explotación, pueden llegar a ser ahorrados, y, o reinvertidos, en términos de activos productivos, nuevas tecnologías, capacitación u otras posibles inversiones que coadyuven a la formación o incremento del patrimonio familiar. Para efectos del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para titulación de baldíos, el excedente capitalizable es el equivalente mínimo a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes (Acuerdo 202 de 2009).

Factor de producción: son los recursos que una empresa o una persona utiliza para crear y producir bienes y servicios.

Fertilidad: la Fertilidad del Suelo es una cualidad resultante de la interacción entre las condiciones biofísicas, químicas y biológicas del mismo y que consiste en la capacidad de poder suministrar condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo de las plantas (Dimas Malagón, IGAC – 2002).

Impuestos directos: los impuestos directos son aquellos que recaen directamente sobre la persona, empresa, sociedad etc. Entre los impuestos directos se pueden clasificar: los impuestos a la renta, al enriquecimiento, o aquellos que se cobran por trámites personales como la obtención de documentos, pagos de derechos y licencias, etc., (Ban. Rep.).

Impuestos indirectos. los impuestos indirectos, se le imponen a bienes y servicios y a las transacciones que se realizan con ellos; es decir, las personas, indirectamente, a través de la compra de bienes y servicios, pagan el impuesto, aun cuando el Estado no les está cobrando directamente el impuesto a éstas. Los impuestos indirectos, entonces, se cobran en la compra y venta de bienes y servicios y al realizar otro tipo de transacciones comerciales como la importación de bienes (traer bienes desde otros países al país). Un caso típico de este tipo de impuesto es el impuesto al valor agregado (IVA), (Ban. Rep.).

Inmatriculación de un predio: es el acto por el cual se incorpora un predio al Registro. Se realiza con la primera inscripción de dominio, salvo disposición distinta.

Pedregosidad: se refiere a la presencia o no en la superficie, de una porción o unidad determinada de suelo de fragmentos grandes (de 7, 5 a 25 cm de diámetro) o pequeños de piedras (Dimas Malagón, IGAC – 2002).

Productividad: es la relación entre la cantidad de recursos que se utilizan para obtener un bien o servicio dentro de un sistema productivo. Rendimiento por hectárea.



Profundidad efectiva: se define como aquella distancia hasta donde pueden penetrar las raíces de las plantas sin obstáculo físico ni químico. La profundidad efectiva es una consecuencia de las condiciones del suelo en cuenta al drenaje natural, capas del suelo, su cambio de textura, la presencia de fragmentos de piedras o contenidos excesivos de sales, sodio y aluminio, entre otros. Cenicaña, 2008.

Proyecto Productivo: es la programación y ejecución de un conjunto de actividades productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas y/o forestales, sustentables en el tiempo, que permiten satisfacer las necesidades de una comunidad en un territorio dado, mediante el uso eficiente de los factores de producción, respetando el medio ambiente, con el fin de fortalecer los encadenamientos productivos (producción primaria, transformación y valor agregado, comercialización, intercambio y distribución), mejorar la capacidad de gestión y aumentar el nivel de ingresos (Acuerdo 202 de 2009).

Regularización: conjunto de intervenciones estatales tendientes a facilitar a los campesinos el acceso y retención de tierra, con el objeto a poner fin a la estructura bimodal (minifundio / latifundio) en la tenencia de la tierra y consolidar la mediana propiedad. Se realiza mediante el fortalecimiento del marco jurídico existente (esto implica la definición del alcance de los derechos de propiedad), la reducción significativa de los costos de transacción y el fortalecimiento institucional tanto de la entidad que lidera la regularización como el de las entidades relacionadas con el funcionamiento del Mercado de Tierras Rurales (UPRA, 2013).

Remuneración de la mano de obra familiar: es la contraprestación que un trabajador recibe en dinero o en especie, por la utilización de su mano de obra en actividades agrícolas, pecuarias, piscícolas y/o forestales, en un predio rural, la cual produce frutos económicos o en servicios. Para efectos del cálculo de la Unidad Agrícola Familiar para titulación de baldíos, es la contraprestación equivalente a dos (2) salarios mínimos mensuales vigentes (Acuerdo 202 de 2009).

Rendimiento: producción física por unidad de superficie (Hectárea), expresada en toneladas cosechadas.

Renta diferencial: partiendo de la definición de David Ricardo la renta "es aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles de suelo". Ricardo D. (1817:2008), cap. II, p.51. y según la visión ricardiana, la renta diferencial se debe a que la tierra se encuentra ubicada en diferentes distancias de los centros de comercialización y posee diferentes niveles de fertilidad que determinan la renta.

Sobreutilización: la sobreutilización se presenta en las tierras en las cuales los agro-ecosistemas predominantes hacen un aprovechamiento intenso de la base natural de recursos, sobrepasando su capacidad natural productiva; ello lo hace incompatible con la vocación de uso principal y los usos compatibles recomendados para la zona, con graves riesgos de tipo ecológico y/o social (IGAC, 2012 b.).

Subutilización: el conflicto de uso por subutilización se presenta en tierras donde la demanda ambiental es menos intensa en comparación con la mayor capacidad productiva de ellas (IGAC, 2012 b.).

Suelo: "El suelo es un cuerpo natural compuesto de sólidos (minerales y materia orgánica), líquidos y gases que ocurre en la superficie de la tierra, ocupa un espacio y se caracteriza o porque tiene horizontes o capas que se diferencian del material inicial como resultado de las adiciones, pérdidas, traslocaciones y transformaciones de energía y materia o porque es capaz de soportar plantas arraigadas en un ambiente natural" (En Jaramillo, 2002).

Tecnología adecuada: la fundamentada en criterios de sustentabilidad ambiental que se adapten a los ecosistemas frágiles, como son la mayoría de los espacios bióticos de los baldíos nacionales; es decir, que sea deseable desde el punto de vista social, viable desde el punto de vista económico y prudente desde el punto de vista ecológico: tecnología que debe estar enmarcada tanto en las características culturales del beneficiario como en la adaptabilidad a las exigencias del medio (Acuerdo 202 de 2009).

Tierra: según la FAO se define como una extensión delimitable de la superficie terrestre que contiene los elementos biofísicos, ambientales y socioeconómicos que influyen en el uso. Incluye el suelo, la forma del terreno, el clima, la hidrología, la vegetación, la fauna, los efectos del uso y las actividades humanas; todo esto mediante su relación con el uso actual o con la aptitud de uso (FAO, 1976; FAO; 1995).



Tierras incultas: aquellas que pudiendo ser económicamente explotables visiblemente no se hallen bajo una explotación agrícola o ganadera organizada Referencia (Ley 135 de 1961, Artículo 56).

Titularidades: las titularidades constituyen las capacidades para conseguir comida a través de los medios legales existentes en una sociedad, por lo que su teoría sólo es aplicable en una sociedad de libre mercado y propiedad privada. De esta forma, se puede hablar básicamente de tres tipos de titularidades o formas de obtener alimentos: i) las basadas en la producción, como en el caso de los alimentos producidos a partir de los recursos productivos de la familia; ii) las titularidades de intercambio, esto es, la capacidad de comprar alimentos en el mercado con el dinero obtenido por otras actividades; y iii) las titularidades transferidas, como las obtenidas por herencias o por percepciones dadas por el Estado o la comunidad (Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo).

Unidad Agrícola Familiar (UAF):

Ley 135 de 1961, artículo 51. Se entiende por "unidad agrícola familiar" la que se ajusta a las siguientes condiciones:

i) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;

ii) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido sin embargo, que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.

Ley 160 de 1994. 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.

Es 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 Unidad Agrícola Familiar (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 producción así lo requiere (Acuerdo 202 de 2009).

Uso adecuado del suelo: las tierras sin conflictos de uso o en uso adecuado se caracterizan porque la oferta ambiental dominante guarda correspondencia con la demanda de la población (IGAC, 2012 b.).

Valor comercial: según el art. 2 del Decreto 1420 de 1998 se entiende por valor comercial de un inmueble "el precio más favorable por el cual éste se transaría en un mercado donde el comprador y el vendedor actuarían libremente, con el conocimiento de las condiciones físicas y jurídicas que afectan el bien".

Zonas Relativamente Homogéneas (ZRH): aquellas que presentan aspectos similares en sus condiciones agrológicas, fisiográficas y socioeconómicas, dentro de los cuales se destacan los suelos, clima, vegetación, fauna, recursos hídricos e infraestructura vial y su interrelación con el entorno socioeconómico y ambiental (Acuerdo 202 de 2009).

