**Lineamientos y criterios técnicos para la contraprestación económica de los sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y sujetos de formalización a título oneroso que trata el decreto Ley 902 de 2017**

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**FELIPE FONSECA FINO**

Director General

Autores: **UPRA**

Versión: 7

Fecha: noviembre 2020

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

Tabla de contenido

[Índice de tablas 4](#_Toc59082899)

[Índice de figuras 5](#_Toc59082900)

[Introducción 6](#_Toc59082901)

[1. Marco normativo 8](#_Toc59082902)

[1.1.1 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural 8](#_Toc59082903)

[1.1.2 UPRA 9](#_Toc59082904)

[1.1.3 Agencia Nacional de Tierras 9](#_Toc59082905)

[1.2 Aspectos constitucionales y jurisprudenciales sobre acceso y formalización de tierras 11](#_Toc59082906)

[1.2.1 Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera 12](#_Toc59082907)

[1.2.2 Decreto Ley 902 de 2017 13](#_Toc59082908)

[1.2.3 Ámbito de aplicación y sujetos de contraprestaciones 14](#_Toc59082909)

[1.2.4 Ingreso al RESO 14](#_Toc59082910)

[1.2.5 Desarrollos constitucionales que aborda el Decreto Ley 902 de 2017 15](#_Toc59082911)

[1.3 Regularización y acceso a tierras como política social 15](#_Toc59082912)

[1.4 Contraprestaciones 16](#_Toc59082913)

[1.5 Situaciones de vulnerabilidad 18](#_Toc59082914)

[2 Marco conceptual 20](#_Toc59082915)

[2.1 Regularización de la propiedad rural 20](#_Toc59082916)

[2.2. Adjudicación o titulación de baldíos 21](#_Toc59082919)

[2.3. Inspección ocular y visita previa 21](#_Toc59082920)

[2.4. Formalización de la propiedad privada rural 21](#_Toc59082921)

[2.5. Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito. 22](#_Toc59082922)

[2.6. Sujetos de formalización a título oneroso 23](#_Toc59082923)

[2.7. Vulnerabilidad 23](#_Toc59082924)

[2.8. Contraprestación económica 25](#_Toc59082925)

[3. Objetivo general 26](#_Toc59082926)

[4. Objetivos específicos 27](#_Toc59082927)

[5. Alcance 28](#_Toc59082928)

[6. Lineamientos para la definición de Contrapartidas 29](#_Toc59082929)

[6.1. Zonas focalizadas y zonas no focalizadas 29](#_Toc59082930)

[6.2. Proceso de formalización de la propiedad rural privada 30](#_Toc59082931)

[6.2.1. Ítems sobre los cuales se pueden asociar costos 31](#_Toc59082932)

[6.2.2. Conformación del expediente 33](#_Toc59082933)

[a. Personal contratado para estudios jurídicos y técnicos. 33](#_Toc59082934)

[b. Costos de las jornadas de socialización 33](#_Toc59082935)

[c. Costos de los documentos del predio 33](#_Toc59082936)

[d. Visita de campo 33](#_Toc59082937)

[6.2.3 Gastos procesales 34](#_Toc59082938)

[a. Representación jurídica 34](#_Toc59082939)

[b. Gastos de titulación y registro 34](#_Toc59082940)

[Gastos trámites notariales 35](#_Toc59082941)

[Gastos trámites judiciales 35](#_Toc59082942)

[Gastos de formalización procedimiento único 35](#_Toc59082943)

[Gastos Registrales 35](#_Toc59082944)

[c. Impuestos y contribuciones 36](#_Toc59082945)

[Impuesto predial 36](#_Toc59082946)

[Boleta Fiscal – Impuesto de registro 36](#_Toc59082947)

[Contribuciones 36](#_Toc59082948)

[d. Otros documentos y certificaciones especiales del predio 36](#_Toc59082949)

[6.3. Lineamientos y criterios técnicos para definir la contraprestación económica de los sujetos de formalización a título parcialmente gratuito y oneroso 37](#_Toc59082958)

[6.3.1 Para zonas focalizadas 37](#_Toc59082959)

[6.3.2 Para zonas no focalizadas 38](#_Toc59082960)

[6.3.3 Ejemplo de aplicación 40](#_Toc59082961)

[6.4 Lineamientos para la definición de la contraprestación económica para sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito en el proceso de adjudicación directa. 42](#_Toc59082962)

[6.4.1 Sustentos metodológicos. 43](#_Toc59082963)

[6.4.2 Propuesta. 46](#_Toc59082964)

[6.4.3 Ejemplo de Aplicación 48](#_Toc59082965)

[6.4.4 Restricciones metodológicas 50](#_Toc59082966)

[Referencias 52](#_Toc59082967)

# Índice de tablas

[Tabla 1. Etapas del procedimiento de formalización de la propiedad privada rural 31](#_Toc59082968)

[Tabla 2. Pasos del procedimiento de formalización de la propiedad rural privada sobre los cuales se pueden asociar costos 32](#_Toc59082969)

[Tabla 3. Ejemplo gastos procesales por ruta de compraventa 41](#_Toc59082970)

[Tabla 4. Contraprestación por acceso 46](#_Toc59082971)

# Índice de figuras

[Figura 1. Municipios según categorías de ruralidad 44](#_Toc59082972)

[Figura 2. Precios comerciales de tierra rural agropecuaria en áreas incluidas y condicionadas para el mercado de tierras 44](#_Toc59082973)

# Introducción

El presente documento contiene los lineamientos y criterios técnicos establecidos para que la Agencia Nacional de Tierras (ANT) pueda definir la contraprestación:

1. Por concepto de los programas de asignación de derechos de propiedad y/o formalización de la propiedad privada a cargo de los sujetos a título parcialmente gratuito.
2. Por concepto de formalización de la propiedad privada a cargo de los sujetos a título oneroso.

En primer lugar, se presenta el marco legal sobre el cual se sustenta la categorización económica de los sujetos y el cálculo de la contraprestación que éstos deben realizar a fin de garantizar una asignación justa y equitativa de derechos.

En segundo lugar, se expondrá el marco conceptual sobre el que se cimientan las consideraciones realizadas para la categorización económica y el cálculo de contraprestación para sujetos a título parcialmente gratuito y oneroso en armonía con lo dispuesto en el decreto ley del gobierno nacional para el ordenamiento social de la propiedad en la ruralidad colombiana.

En tercer lugar, se relacionan los objetivos y alcance de los lineamientos y su ámbito de aplicación en zonas focalizadas y no focalizadas para el barrido predial. También se establecen criterios de vulnerabilidad a tener en cuenta para la categorización de los sujetos de ordenamiento social a título parcialmente gratuito y se establece el método de categorización definitiva de la contraprestación para la asignación de derechos de propiedad sobre bienes de la nación por parte de los sujetos a título parcialmente gratuito.

Se realiza un análisis de los costos que deben ser tenidos en cuenta como contraprestación[[1]](#footnote-1) de los sujetos a título oneroso y título parcialmente gratuito para la formalización de la propiedad privada en zonas focalizadas y zonas no focalizadas en el cual se incluye una categorización de vulnerabilidad del núcleo familiar donde se define una tarifa diferencial para quienes cumplan con estas condiciones.

Adicionalmente se establecen otros criterios y lineamientos para lograr un correcto funcionamiento los instrumentos dispuestos en el Decreto Ley 902 de 2017 por parte de la ANT.

Finalmente, se brindan algunos elementos necesarios para el adecuado seguimiento y evaluación de la política pública, así como las responsabilidades y tareas de actualización de los criterios por parte de los actores que intervienen en ella.

# Marco normativo

* 1. **Competencias y orientaciones de política pública**

### Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) expidió el 26 de mayo de 2017 la Resolución 128 de 2017 con la que adoptó los lineamientos de Política para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, a partir del cual se deberá direccionar su gestión en el territorio nacional (artículo 2). En ese sentido, se definió qué el ordenamiento social y productivo de la propiedad rural busca contribuir en la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agropecuaria (agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera), el uso eficiente del suelo, la distribución equitativa y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, entre otros (artículo 5).

La mencionada resolución, define como instrumento estratégico un plan de acción de la Política de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (artículo 9); dispone su territorialización (artículo 13); y crea un Comité Técnico para la implementación, seguimiento y evaluación de la política (artículo 21).

Con la Resolución 129 de 2017, el MADR adoptó los lineamientos para la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad rural (artículo 1), los cuales se elaborarán y ejecutarán con la metodología que adopte la ANT apoyada en el Sistema Nacional de Gestión de Tierras que reglamente el Gobierno Nacional (artículo 7), y determinó que la ANT desarrollará la Guía Operativa de implementación del barrido predial (artículo 10), entre otras determinaciones.

Respecto a la focalización territorial y el barrido predial masivo, el MADR mediante la Resolución 130 de 2017 adoptó la metodología de focalización para la ejecución de la política de ordenamiento social de la propiedad rural en la modalidad de barrido predial (artículo 2), y, entre otros, fijó criterios y variables para la focalización territorial (artículo 3), creó un Comité Técnico para el efecto (artículo 5) y fijó zonas focalizadas como resultado de la aplicación de la metodología (artículo 7).

### UPRA

El Decreto 4145 de 3 de noviembre de 2011, creó la Unidad de Planificación de Tierras Rurales Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y definió como objetivo el de “Orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para ello la UPRA planificará, producirá 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” (artículo 3).

En ese sentido, el numeral 4 del artículo 5 del Decreto 4145 de 2011 prevé, dentro de las funciones de la UPRA “Planificar el ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales, definir los criterios y crear los instrumentos requeridos para tal efecto”. A su turno, el numeral 5 de la misma disposición le asigna la función de “Planificar los procesos de formalización, como parte del ordenamiento social de la propiedad de las tierras rurales”.

Sobre las contraprestaciones a cargo de sujetos de acceso y formalización a título parcialmente gratuito y sujetos de formalización a título oneroso, el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 ordena que aquellas serán definidas por la ANT con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

### Agencia Nacional de Tierras

La Agencia Nacional de Tierras (ANT) fue creada mediante el Decreto Ley 2363 de 2015, con el objeto ejecutar la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural formulada por el MADR; tiene entre sus funciones: “ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida” (artículo 4, numeral 7); y “administrar las tierras baldías de la nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación...” (Artículo 4, numeral 11).

En junio de 2017 la ANT emitió la Resolución 740 de 2017, modificada por las Resoluciones 108 y 3234 de 2018, y 12096 de 2019, expidiendo el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y otras disposiciones.

Los mencionados actos administrativos contienen directrices para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en sus diferentes fases; la ejecución a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) de la fase administrativa del Procedimiento Único en zonas focalizadas y las reglas de escogencia del régimen aplicable para los procesos que exista ocupación iniciada antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 902 de 2017 con la finalidad de lograr una oportuna implementación de los criterios para el acceso a tierras y formalización establecidos en el Decreto Ley mencionado, y se fundamenta en el artículo 69, el cual faculta al Director General de la ANT para establecer “…los reglamentos operativos acordes al Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en su fase administrativa aplicable a las distintas modalidades de acceso y formalización de tierras”.

Igualmente fueron reglamentados asuntos relacionados con el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad (a partir del artículo 22) que incluye el barrido predial masivo y barrido predial escalonado (artículos 27 y 29) y el procedimiento de corrección administrativa de área y linderos (artículos 34 a 40).

Adicionalmente, se regularon el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) (a partir del artículo 41), sus módulos (artículo 43), las entradas (artículo 44), los factores de calificación y asignación de puntajes (artículo 45); y el procedimiento para el RESO (artículo 46). En la fase administrativa reguló el trámite administrativo de asignación de derechos (artículo 58), el trámite administrativo de reconocimiento de derechos (artículo 67), y el trámite administrativo de formalización privada y administración de derechos (artículo 76).

Aclaró que los procedimientos sobre bienes fiscales patrimoniales de la ANT transferidos de Fondo Nacional Agrario con destino al Fondo de Tierras de que tratan los artículos 18 a 24 del Decreto ley 902 de 2017 continuarán ejecutándose en aplicación de la normatividad expedida bajo la vigencia de la Ley 160 de 1994[[2]](#footnote-2) (artículo 87). Fijó las reglas a aplicar fuera de las zonas focalizadas para el ordenamiento social de la propiedad (artículo 88). Definió el Registro de Inmuebles Rurales -RIR (artículo 94), su objeto, gradualidad, vigencia, conformación, condiciones para los predios y propietarios, entre otras.

Y finalmente, estableció las condiciones para la expedición autorizaciones para la enajenación de predios objeto del Decreto Ley 902 de 2017 (artículo 108); y asignó funciones de administración del Fondo de Tierras para la reforma Rural Integral (artículo 109), del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (artículo 110), de formalización de predios privados (artículo 111), y de rectificación de área y linderos (artículo 112).

## Aspectos constitucionales y jurisprudenciales sobre acceso y formalización de tierras

Es importante considerar que en el marco del mandato constitucional de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra (y otros bienes, servicios y políticas de asistencia social) de los trabajadores agrarios (artículo 64 C.P.), la Corte Constitucional ha señalado que debe reconocerse “…el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humana”[[3]](#footnote-3). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial frente a la administración, la cual, además, está ligada a la protección de la seguridad alimentaria, escenario donde cobran vital importancia las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de seguridad alimentaria, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO en sesión del 11 de mayo de 2012, las cuales constituyen un marco de referencia para determinar políticas, legislación y estrategias tendientes para lograr la seguridad alimentaria para todos y apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Recientemente, la Corte aclaró que los baldíos “…tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas”[[4]](#footnote-4)

### Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera

En la búsqueda de una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado, el 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional suscribió con el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (FARC-EP) un nuevo Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final). En un contexto similar, previamente, la Ley 160 de 1994 se propuso como objetivo, entre otros, promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Mediante Acto Legislativo 01 de 2016, con el fin asegurar la construcción de una paz estable y duradera se hace necesario adoptar un marco que ofrezca las condiciones de seguridad y estabilidad jurídica propias de una norma con fuerza de ley. Así, en el artículo 2, se confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional específicamente diseñada para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.

A través del Acto Legislativo 2 del 11 de mayo de 2017, se adicionó un artículo transitorio a la constitución, el cual enuncia que “… los contenidos referentes a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas…”

El mismo artículo 1 expone que “Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final”.

### Decreto Ley 902 de 2017

En el marco de las facultades presidenciales conferidas por el Acto legislativo 01, el Gobierno Nacional expidió el 29 de mayo de 2017, el Decreto Ley 902 por medio del cual se adoptaron medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Para su expedición se consideró que “la Reforma Rural Integral, definida en el punto 1 como parte del Acuerdo Final, busca sentar las bases para la transformación estructural del campo y establece como objetivos contribuir a su transformación estructural, cerrar la brecha entre el campo y la ciudad, crear condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural, integrar las regiones, contribuir a erradicar la pobreza, promover la igualdad y asegurar el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía; en aras de contribuir a la construcción de una paz estable y duradera”.

Así mismo, en el considerando 14 citó a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el cual dicta en requerimiento “un cambio de perspectiva en las políticas sectoriales y reformas macroeconómicas en favor de los agricultores pequeños y pobres que promueva la agricultura familiar y rural, y aseguren la productividad del campo y el bienestar de esta población, pues la falta de acceso a tierra, la informalidad e inseguridad jurídica sobre ella, y su desaprovechamiento productivo, inciden negativamente en las condiciones de vida de gran parte de los pobladores rurales y en los elevados índices de pobreza rural”.

Adicionalmente, señaló la necesidad de atender la situación de pobreza extrema y multidimensional en el campo, y dejaron en evidencia que más de 800.000 hogares rurales dedicados a la actividad agropecuaria que no tienen tierra bajo ningún concepto, de acuerdo con la encuesta de calidad de vida realizada por el DANE en el año 2011.

Destacó que “el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 1 de la Ley 1728 de 2014, habilita a la Agencia Nacional de Tierras para dar el carácter de baldíos reservados, susceptible de ser adjudicados a otros campesinos, en los casos de áreas que exceden el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar (UAF)”.

### Ámbito de aplicación y sujetos de contraprestaciones

El Decreto Ley 902 de 2017 es aplicable a nacionales que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en programas de acceso a tierra o formalización (artículo 2). La norma establece 3 categorías de sujetos: i) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4); ii) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5); y iii) sujetos de formalización a título oneroso (artículo 6).

El mismo Decreto Ley establece en el Artículo 12. Módulo del RESO para el Fondo de Tierras para la reforma rural integral, que los beneficiarios del Fondo Nacional de Tierras son los sujetos i) sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito (artículo 4); ii) sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito (artículo 5).

### Ingreso al RESO

El Decreto Ley 902 de 2017 también crea el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO), como instrumento de planeación y de ejecución gradual de la política pública, y herramienta para identificar a los beneficiarios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (artículo 11-Título 3).

Este sistema se crea con fundamento en la necesidad de permitir la caracterización, clasificación, [identificación] e inmediata inscripción de los beneficiarios de la Reforma Rural Integral prevista en punto 1 del Acuerdo Final, esto es, “los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto” (Acuerdo Final 1.1.1), y “trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, así como personas y comunidades que participen en programas de asentamiento y reasentamiento con el fin, entre otros, de proteger el medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria” (Acuerdo Final 1.1.3).

### Desarrollos constitucionales que aborda el Decreto Ley 902 de 2017

El Estado tiene la responsabilidad constitucional de garantizar el acceso progresivo a la propiedad rural para los trabajadores agrarios que carecen de ella o la tienen en cantidad insuficiente. Adicionalmente, para la correcta implementación del Acuerdo Final, es necesario poner especial énfasis en los beneficiarios de la Reforma Rural Integral y el Fondo de Tierras allí establecidos.

El Decreto Ley 902 de 2017 aborda la necesidad de alimentar el Fondo de Tierras y simultáneamente resolver los conflictos sobre la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra, para lo cual se establecen condiciones favorables para ciertos beneficiarios, y en todo caso se busca atender también las situaciones imperfectas de todos aquellos que ejerzan o pretendan ejercer derechos sobre predios rurales en los programas para efectos de acceso a tierra o formalización (artículo 2).

## Regularización y acceso a tierras como política social

El acceso y formalización de tierras mediante el Registro de Sujetos de Ordenamiento (RESO) se entiende entonces, como medida de política social o servicio social, que se ejecuta por medio de actividades permanentes y habituales del Estado o bajo su supervisión, buscando satisfacer necesidades de carácter general de la población y presuponen una necesidad insatisfecha. El RESO y la ejecución de los programas de la ANT, específicamente buscan abordar la falta de acceso a la propiedad rural y la carencia de seguridad jurídica en la tenencia, para que con ello se mejoren las condiciones y calidad de vida de los sujetos de ordenamiento en las 3 categorías de beneficiarios previstas.

En cuanto a la gratuidad, se estableció que el proceso no tendrá ningún costo, gasto o contraprestación para los beneficiarios a título gratuito, mientras que las demás personas tendrán a su cargo contraprestaciones que defina la ANT, realizando una diferenciación entre los beneficiarios a título parcialmente gratuito y los beneficiarios a título oneroso, sin que los gastos que se determinen supongan una barrera de acceso a la justicia.

## Contraprestaciones

El referido Decreto Ley señala en su artículo 7° que los sujetos de formalización y acceso a título parcialmente gratuito (que no tienen tierra o la tienen en cantidad insuficiente) y los sujetos de formalización a título oneroso (propietarios, poseedores u ocupantes de otros predios rurales iguales o superiores a la UAF) tendrán a su cargo el pago de una contraprestación por el acceso y formalización de tierras establecida con fundamento en un porcentaje del valor del inmueble, cánones u otras categorías económicas, teniendo en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos En el parágrafo 1 se establece: “Para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos administrativos[[5]](#footnote-5), notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización

Con respecto al punto sobre contraprestaciones con fundamento en el área de terreno de inmuebles de la Nación, entregadas bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticio de dominio, es relevante tener en cuenta que la Ley 1776 de 2016[[6]](#footnote-6), introdujo el concepto de contraprestación para el uso y goce de inmuebles de la Nación no aprovechables para programas de reforma agraria, en el caso de la creación de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).

La Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de la ley aclarando que “El legislador se extralimita al legislar cuando falta al deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado de manera primordial y generalizada relacionado con la democratización y acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos. Las políticas agrarias desconocen el anterior mandato cuando: a) actores que no son sujetos de reforma agraria se terminan beneficiando; b) la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la regla; c) se entregan tierras baldías sin límite alguno; d) se eliminan las restricciones diseñadas para fomentar la democratización y el acceso a la propiedad rural de los campesinos**, sin que se establezcan compensaciones efectivas y equitativas a su favor que permitan una mejora en su ingreso y calidad de vida a largo plazo** (Sentencia C-077 de 2017, p. 210).

El máximo tribunal también fundamentó su decisión en razón a que, en el caso de las Zidres, el uso de baldíos sería “…verdaderamente excepcional, y orientado a generar bienestar a los habitantes de zonas apartadas del país, como quiera que como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, el Estado desconoce su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra del campesinado “cuando la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la regla…” (…) “Las normas que son objeto de control (artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016), hacen referencia a inmuebles de la nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, comoquiera que, por su ubicación y condiciones agrológicas demandan altos costos de adaptación para su productividad. Así, las normas acusadas se inscriben, no en un contexto de reforma agraria encaminada a la redistribución de la propiedad rural, sino en un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país…” (Sentencia C-077 de 2017, p. 274 y 281).

Adicionalmente se debe considerar lo expuesto por la corte constitucional en el análisis realizado al artículo 7 del decreto 902 de 2017, donde se aclara que esta Contraprestación no se debe entender como una tasa[[7]](#footnote-7).

## Situaciones de vulnerabilidad

El artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017, referente a la contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra, indica que “El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley…los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos”.

Acerca de la vulnerabilidad de los sujetos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de julio 4 de 2006, expresó que: “toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad” (Sentencia de Ximenes Lopes vs. Brasil, 4 de julio de 2006).

La Corte Constitucional de Colombia en atención a la vulnerabilidad de los diferentes grupos poblacionales que requieren especial protección, en especial de las mujeres desplazadas, se ha pronunciado a través de los Autos 092 de 2008, 004 y 005 de 2009, 098 de 2013 y 009 de 2015 de la Sentencia T-025 de 2004 y ha adoptado medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales, las cuales consisten en órdenes de creación de programas específicos, presunciones constitucionales de amparo a las mujeres desplazadas, adopción de órdenes individuales de adopción, entre otras.

En virtud del principio constitucional de solidaridad y el respeto a la dignidad humana, la carga del Estado será mayor en relación con aquellas personas y/o grupos poblacionales que se encuentren en una situación de vulnerabilidad, bien sea por condiciones de riesgo, debilidad manifiesta, dependencia, marginalidad y que en todo caso requieran un mayor nivel de intervención del Estado, por ejemplo, para establecer condiciones preferentes de acceso a derechos y servicios en el marco de recursos limitados, el establecimiento de medidas afirmativas, o la estructuración de figuras de jure diferenciadoras como sucede con la aplicación de enfoques diferenciales o los sujetos de especial protección constitucional, entre ellos, adultos mayores, madres cabeza de familia, menores de edad (niños, niñas y adolescentes), personas en situación de discapacidad o con necesidades especiales, situación de desplazamiento forzado, y víctimas del conflicto armado, entre otras.

# Marco conceptual

Los conceptos que sustentan este documento comprende una línea jerárquica que desciende desde el concepto de ordenamiento social de la propiedad rural donde los procesos de regularización comprenden diversos tipos de procedimientos entre los cuales se encuentra la adjudicación directa de baldíos y la formalización de la propiedad privada rural. Además, se vinculan conceptos de sujetos de ordenamiento social de la propiedad tanto a título parcialmente gratuito y a título oneroso; donde se describen las condiciones establecidas según el Decreto 902 de 2017. Por otra parte, y partiendo del artículo 7 se describe la óptica de la vulnerabilidad y la contraprestación económica, factores clave para la construcción y comprensión de este documento.

La Resolución 128 de 2017 del MADR, por medio de la cual se adoptan las bases para la gestión del territorio para usos agropecuario y lineamientos de su estrategia de planificación sectorial agropecuaria, establece que el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural es la política pública del Gobierno Nacional para transformar el campo colombiano y debe ser el resultado de un proceso de planificación participativo y multisectorial de carácter técnico, administrativo y político; que busque contribuir a la armonización de la gestión de los usos agropecuarios y la tenencia de la tierra rural, de manera que se mejore o mantenga un adecuado equilibrio entre la producción agrícola, pecuaria, forestal, acuícola y pesquera: el uso eficiente del suelo; la competitividad y la sostenibilidad social, ambiental y económica de manera articulada con los instrumentos del ordenamiento territorial y desarrollo rural existentes en el territorio.

## Regularización de la propiedad rural

La regularización de la propiedad rural es el conjunto de acciones orientadas por el Estado encaminadas al saneamiento de situaciones técnicas y jurídicas imperfectas sobre la propiedad de las tierras rurales de origen público y privado (numeral 7 del artículo 5 de la Resolución 128 de 2017). En Este sentido, y bajo la óptica de la Política de Ordenamiento Social de la Propiedad se pueden definir algunos síntomas donde la política de regularización se hace necesaria dentro del proceso de gestión rural. Dentro de la regularización, entre otros procedimientos, se destacan la adjudicación o titulación de baldíos y la formalización de la propiedad privada rural.

1. 1.

## Adjudicación o titulación de baldíos

La adjudicación o titulación es el procedimiento mediante el cual el Estado transfiere la propiedad mediante la entrega del título de adjudicatario, los beneficiarios pueden ser personas naturales, entidades de derecho público, sociedades y población registrada como víctima.

La adjudicación puede ocurrir por solicitud del interesado o de oficio, sin embargo; actualmente no están plenamente identificados los baldíos de la Nación incluidos los reservados y tampoco existe una norma que obligue a los ocupantes de dichos predios a regularizar su tenencia. Adicionalmente, dependiendo del tipo de individuo debe cumplir con determinados requisitos y obligaciones.

## Inspección ocular y visita previa

Son diligencias practicadas por equipos técnicos con la finalidad de desarrollar el informe físico, jurídico y social de un lote de terreno, predio o parcela que hace parte de los procedimientos de regularización para poder establecer la ruta jurídica y el modo en el que se saneará la situación particular.

## Formalización de la propiedad privada rural

El artículo 103 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, se refiere a la Formalización de la Propiedad Rural en los siguientes términos: “Sin perjuicio de las disposiciones propias para la titulación de baldíos o regularización de bienes fiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad ejecutora que este determine, gestionará y financiará de forma progresiva la formalización de tierras de naturaleza privada, para otorgar títulos de propiedad legalmente registrados a los trabajadores agrarios y pobladores rurales de escasos recursos que tengan la calidad de poseedores. Esta posesión debe respetar las exigencias legales de la prescripción adquisitiva de dominio, sucesión, saneamiento de que trata la Ley 1561 de 2012 o ratificación notarial de negocios jurídicos, según se sea el caso.”

Respecto a la formalización, considerando lo expuesto por la Corte Constitucional, no se adecua a los lineamientos constitucionales y legales en materia de acceso a tierras baldías, toda vez que los bienes baldíos no pueden ser adquiridos por formalización, solo se puede acceder a estos por medio de la adjudicación por parte del Estado debido a que son bienes imprescriptibles e inalienables. Por lo anterior la formalización solo operar cuando se trata de bienes privados que sean informales (Sentencia C-073 de 2018).

## Sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito.

Según el artículo 5 de Decreto Ley 902 de 2017, son sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito, las personas naturales o jurídicas que no tengan tierra o que tengan tierra en cantidad insuficiente y que cumplan en forma concurrente los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales legales vigentes y que no exceda de setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de participar en el programa de acceso a tierras.
2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una UAF.
3. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados para vivienda rural y/o urbana;
4. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento o estar cumpliendo una pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
5. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.
6. También serán sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito quienes además de lo anterior, sean propietarios, poseedores u ocupantes despojados de su predio, y no clasifiquen como sujetos de restitución de tierras de conformidad con el artículo 75 de la Ley 1448 de 2011.

## Sujetos de formalización a título oneroso

El artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 establece que las personas naturales o jurídicas cuyo patrimonio neto sea superior a los setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes, o que sean propietarios, poseedores[[8]](#footnote-8) de otros predios rurales iguales o superiores a una UAF, que cumplan los siguientes requisitos:

1. Poseer un patrimonio neto que supere los setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras.
3. No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa intramural de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
4. No haber sido declarado como ocupante indebido de tierras baldías o fiscales patrimoniales o no estar incurso en un procedimiento de esta naturaleza. En este último caso se suspenderá el ingreso al RESO hasta que finalice el procedimiento no declarando la indebida ocupación.

## Vulnerabilidad

La vulnerabilidad se puede evidenciar en diversas escalas y varía según su enfoque, por ejemplo, se encuentra la vulnerabilidad al cambio climático, la vulnerabilidad a enfermedades virales, la vulnerabilidad de un sistema de seguridad a intrusiones, etc.

El contexto de vulnerabilidad en los temas de ordenamiento social de la propiedad, precisamente está basado en la identificación de condiciones o factores que afectan las estrategias de reproducción y los medios de vida de las comunidades rurales. Así las cosas; pueden encontrarse diversas metodologías o enfoques a nivel mundial para evaluar la vulnerabilidad de estas comunidades, para sobreponerse a choques o cambios, uno de estos enfoques son los Medios de Vida Sostenibles -MVS, los cuales se evalúan en un escenario neutro los capitales o recursos (natural, físico, humanos, social, financiero) sustentando sus actividades cotidianas para hacerse a la vida, para lograr el éxito en sus estrategias de reproducción. Este enfoque de MVS ha sido adoptado por diversas agencias de desarrollo como CEPAL, FAO y FIDH, entre otros. Sin embargo; en Colombia no es utilizado este enfoque para los programas de apoyo a la gestión social.

El DANE desarrolla este concepto como el grado en el cual un sistema o una población resultan o pueden resultar perjudicados o deteriorados como consecuencia de un estímulo o shock (Turner 2003 citado por (DANE, 2007[[9]](#footnote-9)).

Por otra parte, el Departamento Nacional de Estadística (DANE 2007) establece que, para medir la vulnerabilidad territorial, existen varios indicadores como el de necesidades básicas insatisfechas NBI y el índice de pobreza multidimensional IPM, entre otros, que permiten interpretar las condiciones de vida en las que se encuentran las familias relacionadas en un territorio, de modo que ofrece una caracterización colectiva mas no individualizada.

Por otra parte, la variable de vulnerabilidad puede ser cualificada y cuantificada por parte del SISBEN (Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) en su tercera metodología que aborda las capacidades de hacer o acceder con lo que se tiene de recursos (un concepto, por encima, muy similar a los MVS que habla de las capacidades y recursos) y la cuarta metodología que hace referencia a los ingresos de los hogares, de esta manera el SISBEN permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas y de vulnerabilidad. En este sentido (DNP, 2017) indica que este se utiliza para identificar de manera rápida y objetiva a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad para focalizar la inversión social y garantizar que esta sea asignada a quienes más lo necesitan. Se reporta en una escala de 0 a 100 sobre los cuales se clasificará a los sujetos y cada entidad estima el punto de corte sobre esta escala.

Así las cosas, proponer un enfoque nuevo puede llegar a entorpecer la operatividad de la medición de la vulnerabilidad, pues el SISBEN ha venido operando en el país y hoy en día es utilizado por diversas entidades para establecer la prioridad en el acceso a programas de desarrollo.

Entre los factores que se presentan para identificar la vulnerabilidad del sujeto se tienen en cuenta, el puntaje SISBEN III, condiciones de discapacidad, estar asentados en zonas de riesgo, estar asentado en zonas de protección ambiental, y tener una cantidad mayor a cuatro personas que dependan exclusivamente de él.

## Contraprestación económica

Esta es la representación monetaria o en especie sobre la cual el sujeto de ordenamiento social de la propiedad debe realizar un aporte económico significativo según su categorización.

# Objetivo general

Establecer los criterios y lineamientos técnicos para que la Agencia Nacional de Tierras pueda definir la contraprestación por el acceso y/o formalización a la tierra según lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017.

La mencionada norma establece “El porcentaje del valor del inmueble, los cánones y las categorías económicas que deberán pagar los sujetos de que tratan los artículos 5 y 6 del presente decreto ley serán definidos por la Agencia Nacional de Tierras con base en los lineamientos y criterios técnicos que realice la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, los cuales tendrán en cuenta, entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos”. Agregando en su parágrafo 1° que para efectos de la formalización de predios privados la contraprestación a cargo del sujeto de formalización corresponderá al valor de los gastos notariales, procesales o cualquier otro en que se incurra para la efectiva formalización.

# Objetivos específicos

1. Establecer lineamientos y criterios técnicos para establecer la contraprestación a cargo de los sujetos de formalización a título oneroso.
2. Establecer lineamientos y criterios técnicos para establecer la contraprestación a cargo de los sujetos de formalización a título parcialmente gratuito, en zonas focalizadas.
3. Establecer lineamientos y criterios técnicos para establecer la contraprestación a cargo de los sujetos de formalización a título parcialmente gratuito, en zonas no focalizadas.
4. Establecer lineamientos y criterios técnicos para establecer la contraprestación por adjudicación de derechos de propiedad sobre bienes baldíos (titulación de baldíos) a cargo de los sujetos a título parcialmente gratuito.
5. Relacionar lineamientos y criterios técnicos tendientes a articular la gestión de información y conocimiento levantada en el marco de la ejecución de los programas de acceso a tierras y formalización de la propiedad privada con el observatorio de tierras de la ANT.
6. Presentar algunos elementos que permitan efectuar el seguimiento a la implementación de los lineamientos presentados en este documento.

# Alcance

Este documento presenta los lineamientos y criterios técnicos generales necesarios para la implementación de la categorización de los sujetos de formalización y el cálculo de la contraprestación económica idónea para los programas de formalización de la propiedad privada para los sujetos a título parcialmente gratuito y oneroso, así como del programa de adjudicación directa para los sujetos a título parcialmente gratuito.

Este documento NO aborda los lineamientos que deben tenerse en cuenta en desarrollo de otros programas y proyectos de acceso a tierras como lo son: el arrendamiento, el comodato, el usufructo, etc., los cuales se espera que el Gobierno Nacional los regule.

# Lineamientos para la definición de Contrapartidas

## Zonas focalizadas y zonas no focalizadas

El **barrido predial** y el **catastro multipropósito** (IGAC; SNR, 2016) procederá indistintamente para toda la población rural en zonas focalizadas, con miras a que en el año 2025 se haya consolidado el 100% del territorio nacional.

De este barrido predial y de la información del catastro multipropósito se alimentarán los Planes de Ordenamiento Social y se procederá a abrir por oficio la conformación del expediente y empezar la **ruta administrativa** del **Procedimiento Único** de ordenamiento social de la propiedad establecido en el **Decreto Ley 902 de 2017.**

Por otra parte, el **RESO** según los términos del artículo 14 del Decreto Ley 902 de 2017, establece que los solicitantes deben ser registrados y calificados según las condiciones descritas en los **artículos 3, 4, 5, 6** del mismo Decreto y desarrollados en el artículo 45 de **la Resolución 740** del 13 de junio de 2017, modificado por el artículo 26 de la Resolución 12096 de 16 de agosto de 2019 de la ANT.

Así mismo, el Artículo 15. Ingreso y calificación, del Decreto Ley 902 de 2017 establece que, una vez identificados los sujetos en el RESO, es la ANT quien de manera oficiosa o a solicitud de parte dispondrá su ingreso en dicho registro, debiendo ser ingresados según las condiciones de cada individuo, esto a la luz de la Resolución 740 de 2017 modificada por las resoluciones 108 y 3234 de 2018, y 12096 de 2019 de la ANT, siendo aplicable para los casos que vienen del régimen anterior.

Así las cosas, es importante establecer criterios para **zonas no focalizadas y focalizadas** toda vez que los sujetos tienen que contar con las mismas condiciones en el RESO y la categorización de los sujetos.

En concordancia con el artículo 44 de la Resolución 740 de 2017, modificado por el artículo 25 de la Resolución 12096 de 2019, los solicitantes de programas de formalización y adjudicación de subsidio, o de derechos de propiedad por fuera de zonas focalizadas, una vez realizada la solicitud a la ANT, deben ser ingresados al RESO según los criterios del Decreto Ley 902 de 2017 y los criterios de categorización y vulnerabilidad que se establezcan.

El Decreto Ley 902 de 2017 establece que la ANT podrá adelantar programas de formalización por su cuenta y a solicitud de partes interesadas en zonas no focalizadas, por tanto, es indispensable establecer cuáles actividades requieren contraprestación en zonas focalizadas y no focalizadas.

## Proceso de formalización de la propiedad rural privada

Con el fin de establecer un criterio sobre el cual sea posible estimar las contraprestaciones que tendrán que asumir los sujetos clasificados a título parcialmente gratuito y a título oneroso, tal como lo establece el artículo 7 del Decreto ley 902 de 2017, se agrupan las principales actividades para la realización de un procedimiento de formalización de la propiedad rural privada en 2 grupos o etapas[[10]](#footnote-10), tal como se puede apreciar en la La primera etapa hace referencia al estudio jurídico y catastral, las visitas a campo y la consolidación del expediente. En la segunda etapa se desagrega el componente procesal de cada ruta de formalización identificada[[11]](#footnote-11).

Tabla 1. Etapas del procedimiento de formalización de la propiedad privada rural

| **Procedimiento de formalización de la propiedad rural privada** |
| --- |
| **Etapas** | **Pasos o actividades principales** |
| **Etapa I** | **Recolección y análisis de información (Barrido predial con o sin catastro multipropósito)*** Aprestamiento.
* Socialización y recolección de información (del sujeto y el predio).
* Estudio jurídico y técnico.
* Visita de campo (levantamiento y/o inspección predial).
* Exposiciones públicas.
* Conformación del expediente (Concepto tipo de informalidad y ruta de formalización).
 |
| **Etapa II** | **Trámite procesal*** Gestión de los procesos según ruta de formalización (judicial, notarial o administrativa).
* Obtención del título de propiedad formalizado.
* Registro del título de propiedad.
 |

*Fuente:* UPRA (2017)

### Ítems sobre los cuales se pueden asociar costos

Es posible asociar una serie de gastos y costos a cada una de las etapas del procedimiento, según las actividades que la componen. En tal virtud, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017, la contraprestación de los sujetos a título parcialmente gratuito y oneroso, se realizará en función de dichos costos, tal como se puede observar en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

Tabla 2. Pasos del procedimiento de formalización de la propiedad rural privada sobre los cuales se pueden asociar costos

| **Procedimiento de formalización de la propiedad rural privada** |
| --- |
| **Formalización propiedad privada** | **Pasos del procedimiento** | **Ítems sobre los cuales se pueden asociar costos** |
| **Etapa I** |  **Recolección y análisis de información** * Aprestamiento.
* Socialización y recolección de información (del sujeto y el predio).
* Estudio jurídico y técnico.
* Visita de campo (levantamiento y/o inspección predial).
* Conformación del expediente (Concepto tipo de informalidad y ruta de formalización).

  | **Conformación del expediente**1. Personal contratado para estudios jurídicos y técnicos
2. Costos de las jornadas de socialización.
3. Costos de los documentos del predio.
4. Visita de campo
 |
| **Etapa II** | **Trámite procesal** * Gestión de los procesos según ruta de formalización (Judicial, Notarial o Administrativa).
* Obtención del título de propiedad formalizado.
* Registro del título de propiedad.
 | **Gastos procesales**1. Representación jurídica.
2. Trámite procesal.
3. Impuestos.
4. Otros documentos y certificaciones especiales del predio.
 |

*Fuente:* UPRA 2017

### Conformación del expediente

### Personal contratado para estudios jurídicos y técnicos.

Contratación de personal interdisciplinario para estudios jurídicos de títulos y estudios técnicos prediales y de análisis catastral y demás recursos necesarios para la puesta en marcha de los programas o procesos de formalización en los territorios. Asimismo, los costos asociados al personal que se requiera contratar para la recopilación de información oficial, suscripción de convenios para la formalización.

### Costos de las jornadas de socialización

Las jornadas de socialización son eventos masivos de comunicación y sensibilización ante las autoridades locales y la comunidad hacia la cual va dirigida los distintos programas de formalización. Los costos asociados están directamente relacionados con la logística y con la contratación de personal o de empresas para la atención de estas jornadas.

### Costos de los documentos del predio

La Agencia Nacional de Tierras podrá adelantar convenios con los catastros y con las oficinas de registro para gestionar la expedición gratuita de los documentos oficiales necesarios para los estudios jurídicos de los predios y los trámites que requieran los procesos de formalización.

En caso de no ser posible, podrá trasladar los costos directos relacionados con la citada documentación, entre otros:

* Copia de la escritura pública (copia de la original expedida en notaria).
* Certificado de tradición y libertad (ordinario).
* Acceso a registros 1 y 2 de catastro, fichas prediales y demás documentos catastrales

### Visita de campo

Gastos de contratación de personal o empresas para realizar las siguientes actividades:

* Levantamiento topográfico y plano con especificaciones técnicas requeridas por la autoridad catastral competente.
* Actas de colindancia.
* Inspecciones oculares.
* Declaraciones y testimonios.
* Informes técnico-jurídicos.

En procesos masivos, se emplean estrategias de economía de escala, estos costos se calculan de manera integral por predio, de acuerdo a la cantidad y tamaño de los predios sobre un territorio determinado.

Es inviable incorporar gastos administrativos de la Agencia, tales como servicios públicos, arrendamientos, papelería, costos de personal de planta y otros gastos de funcionamiento de la Entidad.

### Gastos procesales

Los gastos derivados de las actividades a desarrollar en la etapa II, se denominan **gastos procesales**. Los cuales están compuestos por la representación jurídica, gastos de titulación y registro, impuestos y contribuciones y otros documentos y certificaciones especiales del predio.

### Representación jurídica

Honorarios del abogado que tendrá el poder de representación del proceso de formalización ante la instancia respectiva (Judicial, Notarial o Administrativa).

### Gastos de titulación y registro

Los ítems considerados están definidos por la instancia (notarial, judicial, registral y/o administrativa) en la cual se tramite el proceso de formalización, el cual dependerá del tipo de informalidad que presente cada caso. Los rubros asociados están establecidos por la normatividad que rige cada proceso.

### Gastos trámites notariales

* Publicación - emplazamiento.
* Derechos notariales actos con cuantía.
* Derechos notariales actos sin cuantía.
* Copias de la escritura original.
* Copias protocolo.
* IVA.
* Recaudo fondo especial notarial.
* Recaudo Superintendencia Notariado y Registro.

### Gastos trámites judiciales

* Emplazamiento para titulares de derechos reales y colindantes. Para indeterminados en diario de publicación nacional.
* Valla publicitaria (establecido por la Ley 1561 de 2012).
* Desplazamiento del juez para la Inspección judicial.
* Copias y gastos de notificación.

### Gastos de formalización procedimiento único

Los gastos en que puedan incurrir los sujetos a título parcialmente gratuito y a título oneroso en el procedimiento único del saneamiento sin oposición, dispuesto en el Decreto Ley 902 de 2017, los definirá la ANT a partir del esquema operativo interno que determine dentro de la ejecución de dicho procedimiento.

### Gastos Registrales

* Inscripción sucesión a ORIP
* Inscripción adicional (apertura de nuevas matrículas)
* Inscripción actos sin cuantía
* Levantamiento de la medida que se inscribió en el folio de matrícula inmobiliaria.
* Registro orden de inscripción de la demanda en el folio donde se corrobora dicha inscripción si existe antecedente registral del inmueble.
* Certificado de tradición.

### Impuestos y contribuciones

Son todos aquellos que sean requeridos en los trámites para el saneamiento o formalización del bien inmueble. Los impuestos asociados a los trámites de formalización de predios rurales son:

### Impuesto predial

* Es definido por el concejo municipal adoptado por acuerdo y regulado a través del estatuto de rentas del municipio en relación al POT, EOT o PBOT.

### Boleta Fiscal – Impuesto de registro

* Es de orden Departamental, y es requerido para el registro de un título de propiedad, tal como una escritura, sentencia judicial o acto administrativo.

### Contribuciones

* Generalmente son de orden Municipal, y hacen referencia a contribuciones o aportes generados por valorización o plusvalía.

### Otros documentos y certificaciones especiales del predio

* Certificado de Tradición y Libertad (con anotación especial).
* Certificado catastral (plano, especial o para tramites de ley 1561/2012).
* Paz y salvo municipal.
* Expedición de copia auténtica de la escritura pública.
* Autenticación del poder.
* Licencia de segregación o subdivisión (Trámite ante secretaria municipal de planeación o curaduría).
* Declaraciones extrajuicio.
* Avisos.
1.
2.
3.
4.
5.
6. 1.
	2.

## Lineamientos y criterios técnicos para definir la contraprestación económica de los sujetos de formalización a título parcialmente gratuito y oneroso

### Para zonas focalizadas

1. Los gastos derivados de las actividades a desarrollar en la etapa II, se denominan **gastos procesales**. Estos gastos están compuestos por cuatro (4) ítems: i) Representación jurídica, ii) Gastos de titulación y registro, iii) Impuestos y contribuciones y iv) Otros documentos y certificaciones especiales del predio.
2. Las actividades de la etapa I, para las zonas focalizadas, se entenderán como actividades de recolección y análisis de información para conformar el expediente, **estas no generarán contraprestación por parte de los sujetos a título parcialmente gratuito ni oneroso**.
3. En ningún caso, la ANT asumirá los impuestos ni contribuciones de ningún orden (municipal, departamental o Nacional), asociados dentro de los procesos de formalización de la propiedad rural.
4. La ANT, asumirá los gastos procesales relacionados con la representación jurídica tanto para los sujetos a título parcialmente gratuito como a título oneroso.
5. Sin perjuicio de lo descrito en los lineamientos No. 2, 3 y 4, los sujetos definidos como a título parcialmente gratuito asumirán únicamente el 50% de los demás gastos procesales. Por su parte, los sujetos a título oneroso asumirán el 100% de los dichos gastos[[12]](#footnote-12).
6. El valor correspondiente a los gastos procesales, será calculado una vez culmine la fase I, en la cual determinará la tipología de informalidad y la ruta de formalización a emplear.
7. Será definido un valor único de formalización por cada una de las rutas de formalización establecidas de acuerdo a los ítems de “Gastos de titulación y Registro”. En los casos a ser formalizados por vía notarial, se deberá realizar una preliquidación, con base en el avalúo catastral y las normas que regulan el reajuste de las tarifas de los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial.
8. La ANT, podrá acordar con el sujeto de ordenamiento que parte de la contraprestación se dará en especie y cual en dinero.

### Para zonas no focalizadas

La contraprestación que deben asumir los sujetos de formalización de que tratan los artículos 5 y 6 del Decreto 902 de 2017 en zonas no focalizadas consiste en un aporte económico que tiene en cuenta el patrimonio del sujeto, su solvencia económica y ausencia de vulnerabilidad.

Este aporte económico se efectúa mediante unos pagos, que no están relacionados con los costos directos que asume la ANT por la ejecución de sus funciones, sino más bien como una contraprestación por la formalización del predio fuera de una zona focalizada, distante a la estructura, distribución organizacional y procedimientos del enfoque multipropósito, que actualmente tiene la Autoridad de Tierras.

Es importante resaltar que la actuación de la ANT en una zona focalizada permite instalar toda la logística institucional con procesos masivos, en la que se emplean estrategias de economía de escala y se calculan costos de manera integral por predio, de acuerdo a la cantidad y tamaño de los predios sobre un territorio determinado. Estas circunstancias son opuestas a la de los predios rurales ubicados en zonas no focalizadas y que por el contenido del Artículo 7 del Decreto 902 de 2017, (sentencia C-073 de 2018)[[13]](#footnote-13), es preciso que los sujetos de formalización efectúen una contraprestación a la ANT, quien determinará su monto teniendo en cuenta los siguientes lineamientos:

1. Las actividades de la etapa I para las zonas no focalizadas, se entenderán como actividades de recolección y análisis de información para conformar el expediente. Estas generarán contraprestación siempre que el sujeto beneficiario no sea parte de la población vulnerable según la clasificación del RESO.
	1. Los sujetos a título parcialmente gratuito aportarán el cincuenta por ciento (50 %) de los gastos de conformación del expediente.
	2. Los sujetos a título oneroso aportarán el cien por ciento (100 %) de los gastos de conformación del expediente.
2. Una vez recibida la solicitud de formalización y previa inscripción en el RESO, la ANT deberá informar a los solicitantes el valor de los gastos de conformación del expediente, para lo cual considerará entre otros aspectos; la extensión del predio, su ubicación y el número de solicitudes por Municipio.
3. En ningún caso la ANT asumirá los impuestos ni contribuciones de ningún orden (Municipal, Departamental o Nacional), asociados dentro de los procesos de formalización de la propiedad rural.
4. Los gastos derivados de las actividades a desarrollar en la etapa II, se denominan **gastos procesales**. Estos gastos están compuestos por cuatro (4) ítems: i) Representación jurídica, ii) Gastos de titulación y registro, iii) Impuestos y contribuciones y iv) Otros documentos y certificaciones especiales del predio.
5. Sin perjuicio de lo descrito en el lineamiento 5, los sujetos a título parcialmente gratuito asumirán únicamente el 50% de los demás gastos procesales. Por su parte, los sujetos a título oneroso asumirán el 100%.
6. El valor correspondiente a los gastos procesales será calculado una vez culmine la Etapa I, la cual determinará la tipología de informalidad y la ruta de formalización a emplear.
7. Será definido un Valor Único de Formalización por cada una de las rutas de formalización establecidas de acuerdo a los ítems de “Gastos de titulación y Registro”. En los casos a ser formalizados por vía notarial, se realizará una preliquidación con base en el avalúo catastral del predio, número de actos, número de hijuelas, número de hojas, número de copias y considerando además las normas que regulan el reajuste de las tarifas de los derechos por concepto del ejercicio de la función notarial.
8. La ANT, podrá acordar con el sujeto de ordenamiento que parte de la contraprestación se dará en especie y cual se en dinero.
9. La ANT deberá promover acciones y estrategias que permitan crear sinergia entre las entidades territoriales y del sector, para fomentar una mayor concentración de solicitudes de formalización en zonas no focalizadas, con el fin de evitar generar mayores erogaciones a causa de la dispersión de los predios y sus consecuentes dificultades en la consecución de documentos, visitas técnicas y levantamientos topográficos. Asimismo, el total de las contraprestaciones o parte de ellas, podrán ser aportadas por entidades territoriales o del sector, a través de subsidios, créditos, apoyos e incentivos económicos, o cualquier otro mecanismo que dispongan para fines de formalización y regularización de la propiedad rural.

### Ejemplo de aplicación

Supongamos que se va a formalizar un predio de 5 hectáreas con un avalúo catastral vigente de 100.000.000 millones de pesos en el municipio focalizado de Túquerres – Nariño, a un sujeto parcialmente gratuito, quien adquirió el predio mediante una carta venta.

Con base en lo anterior se requiere establecer la contraprestación.

Debido a que se va a formalizar un predio en un municipio focalizado y que fue adquirido mediante una carta venta, solo se deberán tener en cuenta los gastos procesales, discriminados así:

* Trámite procesal, que para este caso es por la vía notarial, la cual tiene en cuenta los siguientes gastos:
	+ Publicación - Edicto Prensa y Edicto Radio
	+ Derechos notariales Sucesión
	+ Derechos notariales actos sin cuantía
	+ Copias escritura original
	+ Copias protocolo
	+ IVA
	+ Recaudo fondo especial notarial
	+ Recaudo superintendencia notariado y registro
* Impuestos, la cual tiene en cuenta los siguientes gastos:
	+ Impuesto Predial
	+ Boleta Fiscal / impuesto registro
	+ Contribuciones
* Otros documentos y certificaciones especiales del predio.
	+ Certificado catastral

Para lo cual, los anteriores gastos se discriminan en la siguiente tabla:

Tabla 3. Ejemplo gastos procesales por ruta de compraventa



*Fuente:* UPRA (2020)

El costo total es de 2.636.646 pesos, liquidando el valor a pagar por contraprestación para el sujeto parcialmente gratuito sería el 50 % de los costos totales, es decir 1.318.323 pesos.

## Lineamientos para la definición de la contraprestación económica para sujetos de acceso a tierra a título parcialmente gratuito en el proceso de adjudicación directa.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 es indispensable que previa adjudicación se cuente con un “valor del inmueble” cuya determinación se realizará de la siguiente manera:

1. Si el predio cuenta con avalúo catastral con una vigencia inferior o igual a 5 años[[14]](#footnote-14) se podrá asumir este avalúo como “valor de inmueble”.
2. En caso que no exista un avalúo catastral del bien, el mismo se encuentre desactualizado (cuente con una vigencia superior a 5 años) o a pesar de existir y estar actualizado corresponda con un predio de mayor o diferente extensión al que se está adjudicando, imposibilitando determinar el “valor del inmueble”, se deberá realizar un avaluó comercial el cual deberá ser contratado, pagado y aportado por el beneficiario como parte de la contraprestación.
3. El avalúo deberá ser realizado por un tercero idóneo garantizando el cumplimiento de la Ley 1673 de 2013, “por la cual se reglamenta la actividad del avaluador y se dictan otras disposiciones” y sus Decretos reglamentarios 556 de 2014, 2046 de 2014, 458 de 2015 y aquellas normas que las desarrolle, complemente, modifique o sustituya y deberá cumplir con los parámetros y criterios técnicos legales vigentes aplicables a la materia, Resolución 620 de 2008, expedida por el IGAC y aquellas normas que las desarrolle, complemente, modifique o sustituya.
4. Cuando se trate de un predio baldío, el avalúo será solamente del terreno y por ende no tendrá en cuenta las construcciones, edificaciones ni cultivos.

**Nota:**

Los numerales 1 y 2 aplican independiente de si se le otorga una UAF o una fracción para completarla.

### Sustentos metodológicos.

El método propuesto para la definición de la tarifa a pagar por contraprestación se sustenta en las variables que se relacionan a continuación:

* Categorías de ruralidad.
* Tamaños prediales.
* Información de rangos de precios comerciales de la tierra rural.

Y las fuentes en su orden son: DNP, Catastros y UPRA.

Se tomó como criterio de segmentación la clasificación de ruralidad realizada por DNP en 2014, Figura 1, y el tamaño predial apoyados en los resultados entregados por la consultoría realizada en la UPRA de “ESTRATEGIAS Y HERRAMIENTAS DE INTELIGENCIA COMERCIAL APLICADAS AL MERCADO DE TIERRAS. Autor: Luz Amparo Fonseca Prada”

Dicho estudio entre sus principales conclusiones indicó:

(UPRA, 2015 pág. 19) segmentación de mercados "Consiste en la división en grupos de elementos internamente homogéneos entre sí o de comportamientos similares y heterogéneos respecto a los demás grupos. Para realizar la segmentación debe elegirse un criterio de segmentación de acuerdo al objetivo buscado.

Para el caso del mercado de tierras rurales se propone desarrollar dos (2) criterios, los cuales se desarrollarán más adelante en el numeral 5.1.2:

* Categoría de ruralidad de los municipios del país.
* Tamaño de los predios rurales."

(UPRA, 2015 pág. 37) encontró que: "Para todas las categorías de ruralidad, el valor de la tierra es inversamente proporcional al tamaño de los predios: los avalúos de los predios más pequeños (quintil 1) son más altos por ha respecto a los de mayor tamaño (quintil 5)"

(UPRA, 2015 pág. 55) "Los criterios de ruralidad y de tamaño predial se ratifican como útiles y eficaces para segmentar el mercado de tierras y facilitar su análisis".

Figura 1. Municipios según categorías de ruralidad



Fuente: Definición categorías de ruralidad, MTC – DDRS, DNP (2014)

Emplear las categorías de ruralidad permite realizar una segmentación del universo de los predios, lo que da lugar a la aplicación de tarifas diferenciales en desarrollo del principio tributario de equidad vertical aplicado a la contraprestación.

Respecto de la información económica se empleó la línea base de precios de la tierra rural que viene siendo levantada por la UPRA y que actualmente tiene un cubrimiento de cerca de 12 millones de hectáreas de 12 departamentos algunos de los cuales cuentan con cobertura parcial y otros con cobertura total.

Figura 2. Precios comerciales de tierra rural agropecuaria en áreas incluidas y condicionadas para el mercado de tierras



*Fuente:* UPRA (2020)

### Propuesta.

El método propuesto para establecer la tarifa a pagar por **contraprestación del acceso a tierras por adjudicación directa,** se muestra a continuación:

Tabla 4. Contraprestación por acceso



Como se puede observar la tabla tiene una primera entrada que es la categoría de ruralidad y al interior de esta se puede llegar a la tarifa de contraprestación a través de dos vías:

* Rango de precios en el que se ubica el "Valor del inmueble" empleando avalúo comercial.
* Rango de precios en el que se ubica el "Valor del inmueble" empleando avalúo catastral. Los rangos de valores catastrales se estimaron asumiendo que el avalúo catastral corresponde al 60% del valor comercial, de acuerdo con lo estipulado en el parágrafo del artículo 24 de la Ley 1450 de 2011.

Luego de seleccionar el tipo de valor (comercial o catastral), se ubica este valor en los rangos de valor disponibles y se identifica la tarifa correspondiente.

Las tarifas están definidas entre 1 y el 33 por mil y fueron definidas de manera progresiva empezando por los predios rurales dispersos de menor precio hasta llegar a los precios más altos correspondientes a los de la categoría ciudades y aglomeraciones, lo anterior bajo la presunción que los predios más baratos y más rurales cuentan con menor acceso a bienes y servicios públicos rurales respecto de los predios más caros ubicados en las ciudades y aglomeraciones.

Es importante señalar que la propuesta de establecer una contraprestación basado en una tarifa del 1 al 33 por mil es arbitraria, como lo son la mayoría de las tarifas establecidas en la legislación Colombiana vigente y por ende la misma no fue obtenida a través de la aplicación de ningún modelo ni fórmula matemática o estadística y que en el marco normativo anterior NO se pagaba contraprestación por el acceso; esto implica que cualquier contraprestación que se comience a pagar a partir de la adopción de estos lineamientos ya es en sí misma una ganancia para el estado.

La propuesta se fundamenta en los principios de:

* 1. **Universalidad:** Se parte del 100% de los predios rurales inscritos en el catastro.
	2. **Segmentación:** Se aplican los resultados de estudios de mercado de tierras anteriores donde se señala que "Los criterios de ruralidad y de tamaño predial se ratifican como útiles y eficaces para segmentar el mercado de tierras y facilitar su análisis" (UPRA, 2015 pág. 55).
	3. **Equidad horizontal:** todos pagan contraprestación.
	4. **Equidad vertical:** “Si los iguales han de ser gravados por igual, se supone que los desiguales han de ser gravados desigualmente”[[15]](#footnote-15) y por eso el predio que presuntamente vale más paga más y el predio que presuntamente vale menos paga menos.

De acuerdo con lo anterior:

1. Esta tabla que contiene las tarifas a pagar por contraprestación del acceso a tierras por adjudicación directa será actualizada cada año por la UPRA y podrá ser mejorada de acuerdo con la disponibilidad de información, la superación de las restricciones metodológicas señaladas en el numeral 7.4.4. de este documento y el informe de resultados de la aplicación de esta tabla elaborado por la ANT o evidencias que existan al respecto.
2. La tabla será enviada a la ANT, para que liquide la contraprestación correspondiente en cada caso.
3. Cuando exista la posibilidad de establecer que los predios se encuentran ubicados en zonas suburbanas o de expansión urbana se aplicará la tarifa más alta de la clasificación de ruralidad a la que pertenece el predio.
4. La contraprestación será pagada por el beneficiario a favor de la agencia por una única vez y corresponde con el resultado de la operación aritmética de multiplicar el “valor de inmueble” por su correspondiente tarifa dividido en mil.

$$contraprestación= \frac{( valor del inmueble en pesos\*tarifa)}{1.000}$$

1. Este método de cálculo aplica tanto para zonas focalizadas como no focalizadas
2. Se aplicará un descuento del 10% a la contraprestación calculada para los sujetos a título parcialmente gratuito que presenten algún tipo de vulnerabilidad.
3. En los casos en que la contraprestación liquidada sea inferior al costo del avalúo aportado por el beneficiario, no habrá lugar a reintegros por parte de la ANT.

### Ejemplo de Aplicación

Supongamos que se va a adjudicar en Málaga – Santander un baldío a un sujeto parcialmente gratuito en condición de vulnerabilidad por estar catalogado como víctima, se verifica que no se cuenta con avalúo catastral vigente y por ello se le solicita al beneficiario que aporte un avalúo comercial del terreno el cual fue tasado en $360’000.000 y de acuerdo con la factura aportada tuvo un costo de $3’000.000. Con base en lo anterior se requiere establecer la contraprestación.

Entonces procedemos de la siguiente manera:

1. Se verifica en la base de datos del DNP que Málaga corresponde a la categoría de ciudades y aglomeraciones y ubicamos esa sección en la tabla.



1. Ubicamos en la sección de ciudades y aglomeraciones los rangos de precios en el que se ubica el "Valor del inmueble" empleando avalúo comercial.



1. Nos desplazamos horizontalmente hasta identificar la tarifa correspondiente



Para nuestro caso como $360’000.000 es inferior a 400 millones de pesos le corresponde una tarifa del 25 por mil.

1. Liquidamos el valor a pagar por contraprestación:

$$contraprestación inicial= \frac{( 360'000.000\*25)}{1.000}=9^{'}000.000$$

1. Realizamos el descuento del 10% al tratarse de una víctima:

$$contraprestación parcial= contraprestación inicial\*90\%=\$8^{'}100.000$$

1. Descontamos el costo de elaboración del avalúo aportado por el beneficiario:

$$contraprestación final= contraprestación parcial-costo del avalúo$$

$$Contraprestación final=\$8^{'}100.000-3^{'}.000.000=\$5^{'}100.000$$

### Restricciones metodológicas

Tanto el método propuesto como la Tabla No. 4 que contiene las tarifas propuestas pueden considerarse de carácter temporal mientras se cuenta con mayor y mejor información, pues las políticas deben ser formuladas con base en evidencias y la UPRA ha realizado el mejor esfuerzo por emplear las técnicas más sofisticadas para extraer la mejor información de los conjuntos de datos que tiene a su disposición; pero a la fecha el MADR no cuenta con cifras certeras respecto de:

* + El inventario de los que NO tienen tierra.
	+ La unidad agrícola familiar, lo que a su vez deriva en que NO se cuenta con el inventario de los que tienen tierra de manera insuficiente.
	+ El inventario de los presuntos baldíos.
	+ El inventario de los ocupantes de los presuntos baldíos.

Tampoco se cuenta con ejercicios documentados de experiencias nacionales o internacionales comparables.

Se cuenta de información de precios comerciales de las tierras rurales de aproximadamente 12 millones de ha.

Lo anterior implica que cualquier propuesta para abordar el tema de la contraprestación deba plantearse en un escenario amplio ya que el problema que nos corresponde resolver no se encuentra lo suficientemente acotado.

# Referencias

**Acuerdo final** para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, de fecha 24 de agosto de 2016.

**Agencia Nacional de Tierras**, 16 de agosto de 2019. Art. 25. Resolución 12096.

**Constitución Política de Colombia**, 1991, art. 64

**Congreso de la República.** 10 de junio de 2011 Art**.** 75. Ley 1448. DO. 48.096

**Congreso de la República**. 9 de junio de 2015. Ley 1753. DO. 49.538

**Congreso de la República**. 7 de julio de 2016. Acto Legislativo 01. DO: 49.927

**Congreso de la República**. 29 de enero de 2016. Ley 1776. DO. 49770

**Congreso de la República.** 11 de mayo de 2017. Acto Legislativo 02. DO: 50.230

**Corte Constitucional de Colombia.** 14 de abril de 2008. Auto 092 de 2008. (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

**Corte Constitucional de Colombia.** 21 de mayo de 2013. Auto 098 de 2013.(M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

**Corte Constitucional de Colombia.** 27 de enero de 2015. Auto 009 de 2015**.** (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

**Corte Constitucional de Colombia.** 23 de agosto de 2012. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adrián Guillén Arango)

**Corte Constitucional de Colombia.** 8 de febrero de 2017. Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

**Corte Constitucional de Colombia.** 12 de mayo de 2016. Sentencia SU-235 de 2012 (Gloria Stella Ortiz Delgado).

**Corte Constitucional** **de Colombia.** 12 de julio de 2018. - Sentencia C-073 de 2018 (Cristina Pardo Schlesinger)

**Corte Interamericana de Derechos Humanos.** 4 de julio de 2006. Ximenes Lopes v. Brasil, § 103

**DANE. 2007.** Una aproximación a la vulnerabilidad. [En línea] Diciembre de 2007. [Citado el 30 de junio de 2017.] <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/desarrollo%20social/boletin34_1.pdf>

**Departamento Nacional de Planeación. 2017.** página web Sisben. [En línea] 12 de 06 de 2017. <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Que-es.aspx>

**Fonseca, Luz Amparo**, “Estrategias y herramientas de inteligencia comercial aplicadas al mercado de tierras”. UPRA. 2015

**IGAC; SNR. 2016.** Conceptualización y especificaciones para la operación del catastro multipropósito V 2.0. Bogotá. D. C.: s.n., 2016**.**

**IGAC**. 23 de septiembre de 2008. Resolución 620 de 2008.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**. Guía de Formalización de La Propiedad Rural por Barrido Predial. <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf>

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**. 26 de mayo de 2017. Resolución 128 de 2017.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**. 26 de mayo de 2017. Resolución 129 de 2017.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**. 30 de mayo de 2017. Resolución 130 de 2017.

**Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 13** de junio de 2017. Resolución 740 de 2017.

**Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO.** Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de seguridad alimentaria. 2012

**Presidencia de la República.** 3 de noviembre de 2011. Decreto 4145. DO: 48242

**Presidencia de la República.** 7 de diciembre de 2015. Decreto 2363. DO: 49719

**Presidencia de la República.** 29 de mayo de 2017. Decreto 902. DO: 50.248

1. Corte Constitucional - Sentencia C-073/18 MP. Cristina Pardo Schlesinger. Una vez analizado el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 la Corte aclara que esta contraprestación no debe ser entendida como una tasa “Aunque en el primer inciso de la disposición parecería indicar criterios relacionados con una tasa, en realidad, teniendo en cuenta que se trata de la contraprestación por las medidas de crédito especial y subsidio integral, las disposiciones se refieren al porcentaje del valor del inmueble (cuando se trate de compra de tierras) o a las categorías económicas (porcentaje del valor del proyecto subsidiado o intereses del crédito; por ejemplo) que recaerían en el beneficiario a título parcialmente gratuito, sin que se trate de una erogación económica a favor del Estado que pueda ser asimilada a un tributo (…)” [↑](#footnote-ref-1)
2. 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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencia C-644, 2012, M.P. Adriana Guillén Arango. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia de Unificación- SU-235, 2016, M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado. [↑](#footnote-ref-4)
5. Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2018- MP Cristina Pardo Schlesinger. Al analizar la constitucionalidad del parágrafo 1º del artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 resolvió **declarar inexequible el cobro de los denominados gastos administrativos,** señalando los siguiente:

“Esta redacción, en particular en cuanto determina específicamente una contraprestación por gastos administrativos, que no están previamente establecidos, establece una tasa, es decir un tributo, lo que está claramente por fuera de las competencias conferidas al Presidente de la República a través de las facultades excepcionales legislativas, según lo determina expresamente el Acto Legislativo 01 de 2016, cuando establece que dichas competencias no podrán ser utilizadas “para decretar impuestos”. Esto implica que la expresión “administrativos” además de atentar contra la reserva legal en materia tributaria establecida por la Carta Política, vulnera, como ya antes se ha dicho, la reserva estricta en materia de impuestos del Acto Legislativo 01 de 2016” [↑](#footnote-ref-5)
6. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, ZIDRES" [↑](#footnote-ref-6)
7. “*las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado en desarrollo de su actividad, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, ellas no necesariamente comprenden el valor total del servicio prestado, hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado*.” (Corte Constitucional, sentencia C-073 de 2018) [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional, sentencia C-073 de 2018. La Corte encuentra que el artículo 6 del Decreto Ley 902 de 2017 resulta acorde con la Constitución con excepción de la expresión “u ocupantes” que será declarada inexequible ( [↑](#footnote-ref-8)
9. DANE. 2007. “Una aproximación a la vulnerabilidad” diciembre de 2007. [Citado el: 30 de JUNIO de 2017.] [↑](#footnote-ref-9)
10. Para conocer la descripción de cada una de estas etapas propuestas para el programa de formalización de la propiedad rural, se sugiere ver el documento de guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial disponible en el link: <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/direcciones/Documents/Guia_formalizacion_propiedad_rural.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Se sugiere considerar las situaciones en las que los sujetos a título parcialmente gratuito y oneroso, a pesar que reúnan los requisitos para ser catalogados como tal, se encuentren en estado de iliquidez, lo cual pueda limitar su acceso a los programas de formalización al no contar con los recursos para la contraprestación. [↑](#footnote-ref-11)
12. Según lo establecido en el artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017, los lineamientos y criterios técnicos definidos por la UPRA deberán tener en cuenta entre otros, la vulnerabilidad de los sujetos. Sin embargo; en el artículo 14 de esta misma norma definen los “criterios para la asignación de puntos para el RESO”, en los cuales están contemplados condiciones especiales y de vulnerabilidad de los sujetos, de tal manera que no es necesario generar una categorización adicional, pues resultaría redundante y podría generar confusiones y reprocesos a la hora de establecer las contraprestaciones para los programas de formalización de la propiedad rural y acceso. [↑](#footnote-ref-12)
13. “En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 7 del Decreto Ley 902 de 2017 con excepción de la expresión “administrativos” contenida en el parágrafo 1 de dicho artículo, la cual se declara INEXEQUIBLE”. [↑](#footnote-ref-13)
14. Las autoridades catastrales tienen la obligación de formar los catastros o actualizarlos en todos los municipios del país dentro de períodos máximos de cinco (5) años. Artículo 24 de la Ley 1450 de 2011. [↑](#footnote-ref-14)
15. La equidad vertical es un principio de justicia tributaria de amplio uso en diferentes fuentes, la mayoría de ellas se citan unas a otras, otras citan al Diccionario Akal de economía moderna de David W. Pearce. Madrid, 1999. [↑](#footnote-ref-15)