



JUSTIFICACION TÉCNICA PARA EXPEDICION RESOLUCION

“Por la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras”

1. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición.

En el marco de la Constitución Política de 1991, bajo una lectura sistemática de los artículos 2°, 13, 64 y 65 de la Constitución Política, establecen que dentro de los fines esenciales del Estado se encuentra el promover la prosperidad general, brindando especial atención a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, así como la prioridad del desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, con el propósito de incrementar su productividad. Bajo las premisas expuestas, el artículo 1 de la Ley 160 de 1994, traza como uno de sus objetivos el de reformar la estructura de la propiedad a través de la implementación de programas de redistribución para “*dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar (...) y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional*”.

Es así como uno de los mecanismos tradicionales definidos por la ley agraria para favorecer el acceso a la tierras como factor productivo ha sido el *mercado asistido*, en donde la necesidad de adquisición de un inmueble privado por parte de un sujeto beneficiario de la política agraria de acceso a tierras (demanda) y la intención de venta de parte del propietario (oferta) se encuentran bajo la mediación de la autoridad agraria, a través del *subsidio integral*, que a lo largo del tiempo ha advertido distintas denominaciones: Subsidio Integral de Tierras (SIT), Subsidio Integral de Reforma Agraria (Sira) y, actualmente, Subsidio Integral de Acceso a Tierras (Siat), este último definido en el marco de la Reforma Rural Integral prevista por el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (en adelante, Acuerdo Final)¹.

En el marco del primer punto del mencionado Acuerdo, (de la Reforma Rural Integral), se busca sentar las bases para la transformación estructural del campo, crear condiciones de bienestar para la población rural y, de esa manera, contribuir a la construcción de una paz

¹ Bajo el propósito de buscar una paz estable y duradera y la terminación definitiva del conflicto armado interno, 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, el cual fue refrendado por el Congreso de la República el 30 de noviembre del mismo año. Dicho Acuerdo Final desarrolla seis ejes temáticos relacionados con: i) Reforma Rural Integral; ii) Participación Política: Apertura democrática para construir la paz; iii) Fin del conflicto; iv) Solución al problema de las drogas ilícitas; v) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto; y vi) Mecanismos de implementación y verificación del cumplimiento del acuerdo.



estable y duradera. Para garantizar el cumplimiento de lo expuesto, resulta necesario ejecutarse una política de ordenamiento social de la propiedad rural que permita: i) Dar acceso a la tierra, ii) Brindar seguridad jurídica en las diversas relaciones con ella, y iii) Velar por el cumplimiento de la función social de la propiedad rural y expedir aquellas disposiciones que permitan a la institucionalidad implementar acciones tendientes a cumplir con lo pactado y aportar en el cierre de la brecha entre ciudades y el campo, situación que ha sido comprobada, así como la necesidad de medidas que permitan el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural.

El establecimiento de los subsidios es uno de los ejes fundamentales del Acuerdo Final en el punto de la Reforma Rural Integral, por cuanto es una herramienta imprescindible para garantizar el acceso a la tierra a los beneficiarios descritos en la categoría de título gratuito y parcialmente gratuito. Además, contribuye a la activación de la economía rural. De ahí que la propuesta pretenda establecer medidas instrumentales de estabilización a corto plazo en desarrollo de los siguientes componentes del punto 1 del Acuerdo de Paz:

- Numeral 1.1.1. del Acuerdo Final: crear un Fondo de Tierras en beneficio de campesinos, de trabajadores y trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, que dispondrá de tres (03) millones de hectáreas durante sus primeros doce (12) años.
- Numeral 1.1.2 del Acuerdo Final: crear un subsidio integral para la compra de tierras, una nueva línea de crédito especial para la compra de tierras.

La expedición del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 tuvo como propósito implementar parcialmente la Reforma Rural Integral, de manera congruente con el contenido del Acuerdo Final. Dentro de su articulado, en su Título I al momento de caracterizar a los beneficiarios del acceso a la tierra en el decreto ley establece unas particularidades que buscan precisamente que las medidas de acceso vayan dirigidas a los sujetos previstos en el Acuerdo Final, esto es, a los colombianos, campesinos, campesinas, trabajadores, trabajadoras y asociaciones con vocación agraria; y las personas que participan en los programas de asentamiento para la protección al medio ambiente, sustituir cultivos ilícitos y fortalecer la producción alimentaria. Estas características hacen que efectivamente estas medidas tengan estrecha relación con el Acuerdo Final.

De esta manera, el establecimiento de los subsidios es uno de los ejes fundamentales del Acuerdo Final en el punto de la Reforma Rural Integral, como herramienta imprescindible para garantizar el acceso a la tierra a los beneficiarios descritos en la categoría de título gratuito y parcialmente gratuito y contribuye a la activación de la economía rural, se prevé frente al subsidio integral de acceso a tierra. En este capítulo se regula la creación del subsidio (artículo 24); la identificación predial para el subsidio (artículo 25); la asignación del subsidio integral



de acceso a tierra (artículo 26); la operación de los recursos (artículo 27); la adquisición de predios del fondo de tierras para la reforma rural integral mediante subsidio integral de acceso a tierra (artículo 28) y la indivisibilidad del subsidio entregado mediante SIAT (Artículo 29).

En desarrollo de lo expuesto, el subsidio integral de acceso a tierras – SIAT, se encuentra definido en el capítulo 2 del título IV “Formas de acceso” del Decreto Ley 902 de 2017 el cual señala que “El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios- UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural”, convirtiéndose entre otros, en una herramienta para garantizar el acceso y la producción de la tierra de la población rural.

En su artículo 30 ibidem, consagra que el otorgamiento del SIAT, en las zonas focalizadas, se hará con posterioridad a la identificación física y jurídica del predio, y para las zonas no focalizadas se tendrá en cuenta el avalúo catastral como referencia para determinar el valor comercial, si para ese momento no se han realizado las labores de catastro multipropósito. Por su parte el parágrafo del artículo 32 del Decreto Ley 902 de 2017, señala que corresponde al Gobierno Nacional reglamentar la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, motivo por el cual se requiere armonizar los lineamientos y competencias señaladas en el Decreto antes citado, de modo que se permita operativizar el funcionamiento del SIAT de conformidad con los lineamientos que al respecto expida la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Con el propósito de reglamentar el Subsidio Integral de Acceso a Tierras el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1330 de 2020 por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

De conformidad con el artículo 2.14.22.1.3 numeral 1°, en concordancia con el 2.14.22.1.5 numeral 1°, del mencionado decreto, dentro de las asignaciones criterios que fijan el monto máximo del subsidio se encuentra aquel destinado a la compra de tierras por unidad agrícola familiar, expresado en salarios mínimos legales mensuales vigentes, actualizado anualmente por la Agencia Nacional de Tierras, se calcula a partir de los valores comerciales de referencia de la tierra suministrados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta como mínimo: las dinámicas del mercado inmobiliario, las categorías de ruralidad elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación y los rangos de tamaños de los predios.

Siendo que, con arreglo al numeral 4 del artículo 3° del Decreto 1985 de 2013 establece como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, “Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales” se requiere adoptar los valores



comerciales de referencia de la tierra formulados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para la determinación del monto máximo del subsidio a la compra de tierras por unidad agrícola familiar, contenidos en (1) un listado de municipios de Colombia con los topes en salarios mínimos tanto para el *escenario individual del subsidio*, como para el *escenario de subdivisión*, y (2) un documento técnico de soporte respecto del método propuesto, sus consideraciones, alcances y restricciones, que hace parte integral de la presente resolución.

2. Ámbito de aplicación y sujetos a quienes va dirigido

Los valores comerciales de referencia de la tierra se constituyen en parámetro para el cálculo de la asignación para compra de tierras por UAF en la operación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras efectuada por la ANT, expresada en salarios mínimos legales mensuales vigentes, de conformidad con los artículos 2.14.22.2.1. y 2.14.22.2.5 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

El ámbito de aplicación obedece al orden nacional en el marco de las áreas para el mercado de tierras versión 10; se adoptan cinco topes regionales, cuyo tope máximo coincide con el tope máximo Nacional. Se establecen dos topes por municipio, los cuales se encuentran en función del escenario en el que se desee operar el programa; el primero de ellos es el escenario individual dónde con los recursos del subsidio cada familia beneficiaria del programa adquiere un predio, y el segundo corresponde con el escenario de subdivisión en el cual varias familias beneficiarias unirían los recursos correspondientes a la asignación de compra de predio de los subsidios para adquirir un predio de mayor extensión y con la asignación para los gastos de subdivisión obtendrían un predio individualizado. Para el escenario individual se asigna un tope más alto para adquisición del predio ya que existe evidencia estadística y científica que demuestra que las áreas menores cuestan muchas más unidades monetarias por unidad de área y por ende los predios con mayores tamaños cuestan mucho menos unidades monetarias por unidad de área.

De acuerdo con el Decreto Ley 902 de 2017 el programa SIAT va dirigido a los sujetos que se encuentren y clasifiquen en el artículo 4 como sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, en el artículo 5 como sujetos de acceso a tierra y formalización a título parcialmente gratuito y, en el artículo 6 como sujetos de formalización a título oneroso.

3. Impacto económico

Es de señalar que por tratarse de un acto administrativo que adopta los valores comerciales de referencia de la tierra para la asignación de compra de tierras del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, su expedición no reviste el impacto económico y por tanto no requiere de disponibilidad presupuestal.

4. Estudios técnicos que sustentan el proyecto normativo



La UPRA en la vigencia 2018 realizó el "Análisis de la política pública de acceso a tierras" y en la página 108 numeral 8.1.1 señaló la importancia de romper con la tradición de tener un único monto para la compra de tierras en el marco del subsidio de acceso a tierras y establecer una regionalización en función de las categorías de ruralidad del DNP y el tamaño de los predios, así como de la importancia de mantenerlos actualizados de tal manera que los mismos se aproximaran a los precios comerciales de la tierra y que permitieran adquirir predios que cumplieran con los requisitos y estándares definidos en el manual técnico para la operación del subsidio.

Posteriormente el 6 de octubre de 2020 el MADR expidió el Decreto 1330 "Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras" con el objeto de reglamentar la operación del SIAT.

Finalizando la vigencia 2020 la UPRA efectuó la entrega formal al MADR del documento que contiene los "Lineamientos y criterios para el otorgamiento del subsidio integral de acceso a tierra (SIAT)" (a la fecha de elaboración de este documento se encuentran en proceso de adopción por parte del MADR). En el capítulo 7 de este documento se encuentran los "Lineamientos para el establecimiento de los valores de referencia y los topes máximos regionales para la compra de tierra por la UAF en las zonas focalizadas en el marco del SIAT" de los cuales se destaca que "El propósito del establecimiento de valores de referencia es construir una regionalización de los topes máximos para la compra de la tierra a fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la disminución de las probabilidades de ocurrencia de fenómenos especulativos en el mercado de tierras rurales" y por tanto "los valores de referencia deben conducir a unos topes máximos regionales para cada una de las zonas focalizadas que en todo caso serán inferiores o iguales al tope máximo nacional para la compra de la tierra".

El Decreto 1330 de 2020 estableció que el SIAT se compone de cuatro asignaciones así: 1. El valor del predio por adquirir; 2. El monto de los gastos notariales y de registro; 3. Los gastos de subdivisión del bien, en los casos que proceda, y; 4. El proyecto productivo.

En el documento técnico que hace parte integral de la Resolución por medio de la cual se adoptan los valores comerciales de referencia de la tierra formulados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios para la determinación del monto máximo del subsidio a la compra de tierras por unidad agrícola familiar, contenidos en (1) un listado de municipios de Colombia con los topes en salarios mínimos tanto para el *escenario individual del subsidio*, como para el *escenario de subdivisión*, y (2) un documento técnico de soporte respecto del método propuesto, sus consideraciones, alcances y restricciones.



En ese documento técnico se aborda la construcción de una propuesta para establecer el tope máximo y los topes regionalizados para la primera asignación, la cual corresponde al: “monto máximo para la compra de tierras por unidad familiar en salarios mínimos legales mensuales vigentes que será actualizado anualmente por la Agencia Nacional de Tierras, el cual será determinado a partir de los valores comerciales de referencia de la tierra suministrados por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, para los cuales tendrá en cuenta como mínimo: las dinámicas del mercado inmobiliario, las categorías de ruralidad elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación y los rangos de tamaños de los predios” y el Decreto advierte que “no podrá ser superior a los topes máximos señalados en los valores de referencia correspondientes”.

El documento inicia con una exploración a profundidad de los diferentes escenarios en los que se materializó el subsidio de acceso a tierras (SIRA, SIDRA, SIAT, pacto agrario) tanto los individuales como los colectivos y los integra junto con los elementos mínimos y otros elementos como los componentes gráficos y alfanuméricos del censo predial catastral, las isócronas, las áreas para el mercado de tierras V10 y la zonificación de precios comerciales de la tierra rural y con base en los resultados de análisis multivariados complejos presenta una propuesta de 5 topes espaciales y un tope nacional.

Como objetivos, se propone:

1. Recopilar, integrar y analizar información que permita definir los valores comerciales de referencia de la tierra – VCRT para que la ANT pueda actualizar el valor del monto máximo nacional para la compra de tierras vigente, y establecer topes regionales para la compra de la tierra (que en todo caso serán iguales o inferiores al tope máximo nacional) a fin de promover la eficiencia en el uso de los recursos públicos y la disminución de las probabilidades de ocurrencia de fenómenos especulativos en el mercado de tierras rurales.
2. Elaborar algunos lineamientos que orienten y viabilicen el otorgamiento del SIAT en predios de mayores extensiones para que sean subdivididos con arreglo a la normativa vigente y se genere ahorro en la compra de tierra y por ende mayores posibilidades de acceso a la tierra para los sujetos de ordenamiento social de la propiedad.

En punto de su alcance

1. La propuesta se realiza con base en la información disponible al momento de su elaboración.
2. Se presentan algunos detalles de las diferentes exploraciones realizadas y profundiza en la documentación del método seleccionado, señalando sus ventajas y restricciones.
3. Si bien se presentan algunas recomendaciones para la planificación y focalización del subsidio, este documento no tiene por objeto abordar estas temáticas.



5. Deber de consulta y publicidad

Por tratarse de una regulación específica para el subsidio integral de acceso a tierras, a través del mercado asistido, y teniendo en cuenta los sujetos destinatarios de su aplicación de conformidad con el Decreto Ley 902 de 2017, no se impone para el caso en concreto el deber de consulta previa de conformidad con el Convenio 169 de 1989 y las reglas jurisprudenciales desarrolladas por la Corte Constitucional, la interpretación conforme y el ejercicio del Control de Convencionalidad.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 489 de 1998, modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011, en concordancia con el artículo 3° numerales 6° y 8° de la Ley 1437 de 2011 y del artículo 2.1.2.1.23 del Decreto 1081 de 2015, según el cual, los proyectos específicos de regulación que no sean suscritos por el Presidente de la República serán publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, plazos que se determinarán de manera razonable y proporcionada, atendiendo, entre otros criterios, al interés general, al número de artículos, a la naturaleza de los grupos interesados y a la complejidad de la materia regulada, el proyecto de Resolución será publicada para las respectivas observaciones por parte de los interesados por el término de 15 días, habida cuenta que la propuesta de Resolución no cuenta con un articulado extenso y contiene elementos de carácter técnico.

WILBER JAIRO VALLEJO BOCANEGRA
Director Ordenamiento Social de la
Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo

FELIPE FONSECA FINO
Director General
Unidad de Planificación de Tierras Rurales,
Adecuación de Tierras y Usos
Agropecuarios UPRA

Revisó: Miguel Ángel Aguiar Delgadillo, Jefe oficina asesora jurídica, MADR
Dora Inés Rey Martínez, Directora de ordenamiento de la propiedad y mercado de tierras, UPRA.
Gloria Cecilia Chaves Almanza, Asesora jurídica, UPRA