

## RESUMEN EJECUTIVO

**NOMBRE DEL PROYECTO:** Fortalecimiento de la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y la regularización del mercado de tierras a nivel nacional.

**CODIGO BPIN:** 2013011000146

**FECHA ACTUALIZACIÓN:** Enero de 2016

### 1. Antecedentes y justificación:

El ordenamiento social de la propiedad rural es un conjunto de procesos que involucra temas como la democratización y distribución justa y equitativa de la propiedad de las tierras rurales y el reconocimiento físico, jurídico, administrativo, económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad. Lo anterior con el objeto de lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural. Igualmente involucra la reforma de la estructura social agraria por medio de procedimientos orientados a eliminar y prevenir la concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, a minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas que establezca el Gobierno Nacional. Finalmente busca la mejora del nivel de vida de la población rural y la generación de empleo productivo.

Colombia ha presentado históricamente una alta concentración en la propiedad del suelo rural. Los diferentes esfuerzos estatales en materia de reformas agrarias en el siglo XX, fueron marcados por décadas de conflicto armado y políticas públicas que han favorecido a grandes propietarios. Esta situación ve reflejada en la tendencia creciente de los índices de concentración de la tierra, que para el año 2009 alcanzó un valor del GINI de 0,86, uno de los más altos del mundo.

En el artículo publicado por la Universidad de los Andes sobre la persistencia de la concentración de la tierra en Colombia (Notas de Política No.9 de Agosto de 2011), se hace un recuento histórico de la distribución de la tierra y los conflictos violentos desde la época de la Colonia hasta nuestros días, trayendo a la luz la realidad de las reformas agrarias llevadas a cabo inútilmente.

En la Colonia la distribución de tierras se basó en la asignación de baldíos a las personas que habitaban y trabajaban la tierra, esto sumado a la abolición de los resguardos

indígenas que fue aprovechada por grupos poderosos de la población consolidándose así su dominio regional. Luego tras la independencia el pago de las deudas de guerra y servicios militares se realizó a través de la asignación de baldíos. Esto originó que a finales del siglo XIX las mejores tierras de los valles y altiplanos estuvieran apropiadas pero con un alto grado de informalidad.

Luego el Gobierno promovió la colonización en regiones aisladas del país, para aliviar tensiones entre grandes terratenientes y colonos por la limitada disponibilidad de tierra al interior de la frontera agrícola. La titulación de baldíos no fue acompañada eficientemente con inversión estatal. Luego en 1920, factores económicos valorizaron la tierra e incentivaron la expansión de la producción agrícola, lo cual produjo la expulsión de colonos creando conflictos violentos.

Con el fin de resolver estos conflictos se promulgó la Ley 200 de 1936 cuyo fin era clarificar los títulos de propiedad, reglamentar condiciones más estrictas para la expulsión de arrendatarios, inducir la explotación productiva de la tierra y emprender una reforma agraria; pero esta Ley generó incentivos contrarios porque los arrendatarios empezaron procesos de impugnación de tierras contra los terratenientes y estos intensificaron la expulsión masiva.

Esta reforma produjo tensiones sociales y se produjo desplazamiento de propietarios de tierra, el abandono de predios y las ventas coaccionadas a precios bajos, además, incertidumbre sobre los derechos de propiedad.

Con la Ley 135 de 1961 se decidió poner en marcha un agresivo programa de reforma agraria que tampoco funcionó por los obstáculos institucionales y las presiones de grupos de poder. El INCORA se concentró en la asignación de baldíos.

Las políticas públicas orientada a la titulación de baldíos en zonas aisladas y con tierras de mala calidad para la población campesina persistieron en la década de los 70 y 80's, además del surgimiento del narcotráfico llevaron a una mayor concentración de la tierra.

A mediados de los 90's se diseñó una nueva reforma agraria, hoy vigente, mediante la Ley 160 de 1994, la cual se basó en mecanismos de mercado para la transferencia de tierras. Durante el periodo comprendido entre 2002 y 2007 las acciones del INCODER se centraron en la titulación de baldíos en un 53,4 % y un 5,6% en programas de reforma agraria.

La intensificación del conflicto interno desde finales de los 80's exacerbó la lucha por las tierras, se expandió el control territorial, la extracción de rentas por explotación de recursos naturales, la acumulación de tierras como botín de guerra y la necesidad de

establecer corredores para transporte de armas y drogas ilícitas colocaron la tierra y el territorio en el centro del conflicto armado Colombia. Las estrategias de los grupos armados han desplazado 3,6 millones de campesinos, dejando predios abandonados difíciles de recuperar pues no contaban título de propiedad. Como consecuencia de lo anterior, cerca de dos millones de hectáreas han sido abandonadas o usurpadas, dejando un lucro cesante por la tierra que permanece sin explotar, reduciendo anualmente el crecimiento del PIB agrícola en un 4,3%.

Por otra parte la evolución de los mercados de tierras durante los años 2000 a 2009 se refleja en la estructura de la propiedad que concentra en propietarios grandes y medianos 41,7% y en el número de hectáreas bajo propiedad privada destinadas a la actividad agropecuaria, 39,2 millones, lo cual equivale a un 31,2 % del territorio nacional.

En el año 2000 la alta concentración rural era más frecuente en zonas aisladas, con explotación de recursos naturales, producción diferente a la agrícola y tierras de mala calidad, ubicadas en áreas de colonización por encima de 2000 msnm. Por su parte en el periodo 2003 y 2006 la concentración se profundizó en áreas aisladas, con explotación de recursos naturales y en proceso de colonización. La concentración en áreas aisladas continuaba en el 2010. Los territorios donde persiste la presencia de paramilitares o guerrilla registran índices de concentración más elevados.

Se puede decir que entre los determinantes de la concentración de las tierras se encuentran, la asignación inicial de tierras (Informalidad), los mercados de tierras sin regulación, las deficiencias de las políticas públicas y los diferentes conflictos a lo largo de la historia colombiana.

Estos antecedentes sobre la tenencia y el mercado de tierras en Colombia se pueden circunscribir a dos grandes aspectos: el intento de poner tributos progresivos a la propiedad rural, y la reforma agraria. Ambos procesos han fracasado en movilizar la tierra como factor productivo y en constituir un verdadero mercado de tierras con elementos económicos de formación de precios y dinamización de la oferta y la demanda. También fracasaron en crear elementos para corregir la desigualdad en la apropiación de la tierra reflejada en una estructura agraria bimodal (Johnston y Kilby, 1980, Delgado 1984).

Los intentos de reforma agraria que llevan 40 años no han logrado una transformación significativa en la estructura de la propiedad. El funcionamiento del mercado asistido de tierras está condicionado a la disponibilidad de recursos del Estado para otorgar los subsidios a la compra de tierras, por tanto su dinámica es lenta. Paralelo a ello se ha producido una contrarreforma agraria por la compra masiva de tierras de parte de los narcotraficantes y la expulsión de cerca de más de un millón de personas del campo en los últimos 10 años. Esta situación en Colombia se mantiene durante el nuevo siglo, y se

sigue sin resolver los problemas que le genera una estructura de la propiedad y la tenencia marcadamente desigual y bimodal, y un mercado de tierras caracterizado por distorsiones en la formación de precios, inflexibilidad en la oferta y presencia de factores extra-económicos en la posesión y uso de la propiedad (Ibáñez y Muñoz, 2011).

El ordenamiento territorial definido como la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Posadas y Font, 1998) plantea como mínimo tres interrogantes ¿qué se va ordenar?, ¿para qué? y ¿cómo? Respondiendo a lo anterior, lo que se pretende ordenar son los usos del suelo, para cumplir objetivos fundamentales como el desarrollo socioeconómico equilibrado, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio, entre otros (CEMAT, 1993), a través de criterios de ordenación social de la propiedad que permitan cumplir con los objetivos planteados.

De acuerdo a lo anterior, la ordenación y planificación del territorio plantea retos a los diferentes sectores, siendo el sector estatal quien deba garantizar a través de los instrumentos de ordenación y planificación del territorio, el cumplimiento de los objetivos trazados en el OT.

En resumen los aspectos centrales del ordenamiento social de la propiedad rural, son los procesos de acceso a la tierra, formalización de la propiedad; la regularización / dinamización de mercados de tierras; la regulación de la inversión extranjera en tierras o en el uso de las tierras rurales; la interrelación catastro y registro (ICARE); la gestión diferencial de la ordenación, las estrategias de articulación de actuaciones institucionales y el ordenamiento territorial de las entidades territoriales.

Las anteriores situaciones en cuanto a los esfuerzos gubernamentales para atender el limitado acceso a la tierra rural y del mercado de tierras rurales en Colombia, evidencian una marcada debilidad en los procesos de planificación del ordenamiento social de la propiedad rural a nivel nacional.

La desigualdad de la distribución de la propiedad se ve reflejada en la tendencia creciente del índice de Gini que pasó de 0.841 a 0.851 entre 1960 y 1984 (cega1985), y para 2009 fue de 0,854 (IGAC).



## 2. Objetivos

### Objetivo General

Fortalecer la definición de criterios, lineamientos e instrumentos para la planificación del ordenamiento social de la propiedad, la regularización del mercado de tierras y el seguimiento de las políticas rurales correspondientes.

### Objetivos específicos

- Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Articular la planificación del Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.
- Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.
- Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional.

## 3. Descripción:

El proyecto consiste en la formulación de una serie de lineamientos, criterios e instrumentos que permitan mejorar la planeación, seguimiento y evaluación de instrumentos y políticas públicas relacionadas a los procesos de ordenamiento social de la propiedad y mercado de tierras rurales de manera articulada con otros sectores estatales. Dicho esfuerzo gubernamental se verá reflejado en una mejor distribución de la propiedad rural y en la regularización del mercado de tierras rurales productivas.

Para lograr lo anterior se hace necesario consolidar una línea base de información que permita establecer la condición actual de la concentración de la propiedad, del mercado de tierras rurales y en general del estado del ordenamiento social de la propiedad. Servirá igualmente para la formulación de un plan para el ordenamiento social de la propiedad rural y mercado de tierras a nivel nacional y la evaluación de las políticas en el Ordenamiento Social de la Propiedad. Así mismo para fortalecer la gestión institucional para el ordenamiento social de la propiedad y la regularización del mercado de tierras rurales en el país.

Bajo esta orientación, se propone para el 2015 desarrollar las siguientes actividades enmarcadas en cuatro (4) objetivos así:

#### 4. Actividades a realizar en 2015

##### **Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 1.1:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

De acuerdo con las funciones de la UPRA se pretende mediante esta actividad generar los productos misionales que permitan orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios en lo correspondiente al ordenamiento social de la propiedad, específicamente en el componente del acceso a tierras rurales, el cual hace referencia a la garantía del ejercicio del derecho a la tierra a través de las distintas formas de tenencia o apropiación social temporal o permanentes, definidas jurídica o históricamente. Los lineamientos, criterios e instrumentos tendrán como base el análisis del marco legal del acceso a tierras rurales sus limitantes y posibilidades reales de aplicación, en una visión integral del desarrollo rural con enfoque territorial.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

En el desarrollo de esta actividad, se han adicionado actividades a desarrollar por parte de los funcionarios de la Unidad, para atender los siguientes requerimientos que han surgido a partir de la participación en la Mesa Técnica de alistamiento para el Postconflicto y de solicitudes realizadas directamente por la Dirección de ordenamiento social y productivo de la propiedad del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural: Análisis y redefinición de la UAF, Revisión y ajuste a la propuesta de Ley de Formalización, Simplificación de la Guía Técnica de Formalización, Capacitación a los Grupos técnicos de formalización en regiones focalizadas y acompañamiento al INCODER en la aplicación de la sentencia T488 de 2014.

**Actividad 1.2:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras

El mercado de tierras en Colombia, concebido ya sea como el conjunto de transacciones o acuerdos de intercambio de bienes y/o servicios libres de toda presión externa, en virtud de los cuales se obtiene el uso, goce y/o disposición de la superficie total o parcial de un predio (UPRA, 2013) o cuando sobre las áreas disponibles es factible llevar a cabo, de manera libre y autónoma, transacciones, respetando los límites normativos relacionados con la equidad y la eficiencia, (IEU UN – UPRA, 2013), requiere proponer procesamientos y cruces de información que permitan analizar, espacializar y representar la información disponible, para poder desarrollar estudios sobre el funcionamiento del mercado de tierras rurales, que se conviertan en insumos para definir CLI (lineamientos, criterios e instrumentos) que permitan orientar su regularización para generar un acceso eficiente y equitativo a las tierras.

La UPRA, pretende mediante esta actividad generar los marcos conceptual, legal e institucional del mercado de tierras y avanzar en el inventario y la descripción de los costos para algunas de las prácticas más frecuentes en el mercado de tierras rurales productivas en Colombia, en el contexto del ordenamiento social de la propiedad OSP.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

Adicionalmente, se está desarrollando en conjunto con la Unidad de Restitución de Tierras y con el apoyo de USAID, un estudio que evalúe la relación entre el mercado de tierras y las causas/efectos del abandono/despojo de tierras rurales en Colombia.

**Actividad 1.3:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

La planificación y el ordenamiento territorial rural son procesos que permiten orientar la gestión de un territorio en pro del desarrollo socioeconómico integral, equilibrado y sostenible de las regiones, de la mejora en la calidad de vida, la gestión responsable de recursos naturales y la utilización racional del territorio.

Es así, que ordenamiento territorial, como parte integral del proceso de planificación, es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural y económica de una sociedad, es decir es la expresión física del modelo de desarrollo.

En ese sentido, los lineamientos, criterios e instrumentos desarrollados por la UPRA, pretenden orientar las políticas, estrategias y acciones territoriales, formuladas en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, hacia un desarrollo rural integral.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

## **Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.**

**Actividad 2.1:** Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales.

Teniendo en cuenta que las políticas agropecuarias deben articularse, armonizarse y/o complementarse con las políticas de otros sectores como son el ambiental, infraestructura y el minero energético entre otros, se hace necesaria la definición de acciones que propendan por la convivencia de todos los sectores productivos.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.



**Actividad 2.2:** Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Articulación con el sector ambiental en temas relacionados con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con el fin de planificar el Ordenamiento Social de la Propiedad y Regularizar el Mercado de Tierras Rurales, promoviendo el acceso progresivo a la tierra y el uso eficiente del suelo.

Para llevar a cabo esta actividad se requiere contar con el apoyo de profesionales que aporten a la generación de productos, así como con los recursos necesarios para adelantar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria, validar o participar en las diferentes reuniones que demande el desarrollo de los productos, esto incluye gastos de desplazamiento y gastos de manutención.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

**Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 3.1:** Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

Partiendo del concepto que maneja la CEPAL y el DANE, el cual define línea base como un conjunto de información clave que permite apoyar los procesos de planificación, formulación, seguimiento y evaluación de planes, programas y proyectos a mediano y largo plazo.

La Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras pretende generar un proceso de actualización y mantenimiento, donde se consoliden conceptos, información e indicadores que permitan caracterizar la situación inicial de las temáticas definidas en la estructura de línea base.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos.

**Actividad 3.2:** Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación en temas de OSP.

Para desarrollar los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el Ordenamiento Social de la Propiedad y la Regularización del mercado de tierras rurales productivas en Colombia, es necesario contar con orientaciones metodológicas que permitan realizar estudios cuyo propósito principal es el fortalecimiento de los procesos de planificación del territorio para usos agropecuarios.

Para tal fin, la UPRA debe diseñar y aplicar instrumentos que le permitan evaluar el impacto y hacer seguimiento a las políticas nacionales vigentes relacionadas con el objeto de la Unidad, en especial las de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales, que permitan de acuerdo con la definición de cada producto, contar con equipos multidisciplinarios, que aporten en la generación y desarrollo de los mismos. Igualmente financiar los trabajos de campo que permitan levantar información primaria y participar en las diferentes reuniones o talleres para la obtención y validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

#### **Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional**

**Actividad 4.1:** Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas relacionados con Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Con el fin de consolidar la gestión institucional de la UPRA, se desarrollarán eventos y talleres técnicos y académicos que permitan el intercambio de conocimiento y se realizarán publicaciones a través de diferentes medios impresos y virtuales, en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Para el desarrollo de esta actividad, se requiere la contratación de servicios profesionales y la financiación de gastos que permita la participación en las diferentes reuniones o

talleres para la validación de los productos, lo cual incluye gastos de desplazamiento, alojamiento, manutención y logísticos.

## **Productos a Obtener 2015**

### **Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 1.1.** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

Producto 1.1.1 Un (1) documento con el cálculo del grado de distribución de la propiedad rural a nivel nacional y su respectivo análisis (Vigencia 2015)

Producto 1.1.2 Un (1) documento que contenga la propuesta de estructura del análisis de la distribución de la tenencia de la tierra a nivel nacional y regional.

Producto 1.1.3 Un (1) documento que contenga una propuesta de lineamientos para limitar el fraccionamiento excesivo de la propiedad rural.

Producto 1.1.4 Una (1) propuesta de instrumento para estandarizar tipos de contrato de tenencia

Producto 1.1.5 Un (1) documento que contenga los lineamientos para la focalización territorial de los programas de regularización de la propiedad rural. (Planeación 2016).

Producto 1.1.6 Un (1) documento que contenga la fase Geoprospectiva del Plan Nacional de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Producto 1.1.7 Un (1) documento de las etapas de diagnóstico y geoprospectiva de los Proyectos de OSP con enfoque territorial en zonas priorizadas.

Producto 1.1.8 Un (1) documento que contenga los lineamientos y criterios técnicos en procedimientos agrarios priorizados

Producto 1.1.9 Un (1) documento que contenga los lineamientos y criterios técnicos en procesos de regularización de la propiedad rural priorizados

**Actividad 1.2.** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras.

Producto 1.2.1 Una (1) propuesta metodológica para el diagnóstico y reorientación preliminar de instrumentos fiscales para la gestión del suelo rural.

Producto 1.2.2 Un (1) documento que contenga los elementos para la elaboración de una zonificación de precios de la tierra rural en Colombia y una estrategia de inteligencia de mercados de tierras

**Actividad 1.3.** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

Producto 1.3.1 Un (1) documento que contenga la propuesta de política para la Planificación Territorial Rural en el contexto de la LOOT

Producto 1.3.2 Un (1) documento que contenga una propuesta de guía para el diagnóstico del OPSP del componente rural en los POT

Producto 1.3.3 Un (1) documento que contenga lineamientos para el manejo y resolución de los conflictos existentes entre los suelos urbano y rural.

Producto 1.3.4 Un (1) documento que contenga las bases conceptuales de Agricultura Familiar y la incorporación de ZRC y ZRA en los PDM y POT.

Producto 1.3.5 Un (1) documento que contenga lineamientos para la gestión de las Unidades de Planificación Rural y las categorías del suelo rural.

**Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.**

**Actividad 2.1.** Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales

Producto 2.1.1 Un (1) documento que contenga el desarrollo de las acciones de coordinación con las demás instancias gubernamentales en temas relacionados con gestión territorial. Vigencia 2015

**Actividad 2.2.** Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas

Producto 2.2.1 Un (1) documento que contenga lineamientos en tenencia, ocupación y regularización de la propiedad para áreas estratégicas ambientales priorizadas

**Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 3.1.** Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

Producto 3.1.1 Un (1) documento de actualización y mantenimiento de la Línea Base de OSP. Vigencia 2015

Producto 3.1.2 Una (1) propuesta de instrumento para realizar una evaluación de mecanismos de redistribución de tierras rurales priorizadas

**Actividad 3.2.** Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación en temas de OSP y MT

3.2.1 Un documento con la evaluación de la gobernanza de la Tierra rural en Colombia

**Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional**

**Actividad 4.1.** Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

Producto 4.1.1 Realizar (6) eventos para el desarrollo de productos en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras

Producto 4.1.2 Elaborar (5) publicaciones en temas de Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras.



## 5. Esquema de financiación:

El proyecto “Fortalecimiento de la planificación del ordenamiento social de la propiedad rural productiva y la regularización del mercado de tierras a nivel nacional” tuvo una apropiación inicial de \$6.975.000.000, luego según el decreto 2240 del 24 de noviembre de 2015 se realizó una reducción en la apropiación inicial de \$ 600.000.000 para una apropiación final de \$6.375.000.000.

La reducción de la apropiación inicial por objetivos y actividades se muestra a continuación:

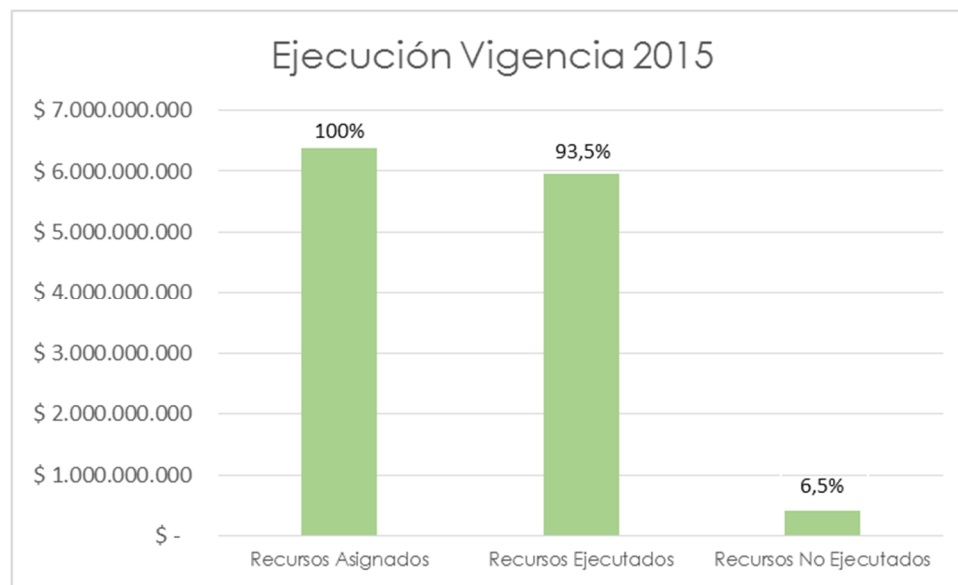
**Cuadro 1**  
**Resumen Ejecución Presupuestal 2015**

Actividad	Recursos Asignados	Recursos Asignados a Decreto 2240 (Reducción de apropiaciones)	Recursos Ejecutados	% de Cumplimiento
Actividad 1.1	\$ 2.739.260.000	\$ 2.341.520.000	\$ 2.284.693.719	97,57%
Actividad 1.2	\$ 1.314.840.000	\$ 1.693.400.000	\$ 1.642.906.892	97,02%
Actividad 1.3	\$ 1.035.240.000	\$ 993.400.000	\$ 982.016.172	98,85%
<b>Total Objetivo 1</b>	<b>\$ 5.089.340.000</b>	<b>\$ 5.028.320.000</b>	<b>\$ 4.909.616.783</b>	<b>97,64%</b>
Actividad 2.1	\$ 82.920.000	\$ 82.920.000	\$ 81.051.285	97,75%
Actividad 2.2	\$ 163.400.000	\$ 163.400.000	\$ 159.327.779	97,51%
<b>Total Objetivo 2</b>	<b>\$ 246.320.000</b>	<b>\$ 246.320.000</b>	<b>\$ 240.379.064</b>	<b>97,59%</b>
Actividad 3.1	\$ 348.760.000	\$ 348.760.000	\$ 348.760.000	100,00%
Actividad 3.2	\$ 780.580.000	\$ 251.300.000	\$ 228.885.443	91,08%
<b>Total Objetivo 3</b>	<b>\$ 1.129.340.000</b>	<b>\$ 600.060.000</b>	<b>\$ 577.645.443</b>	<b>96,26%</b>
Actividad 4.1	\$ 510.000.000	\$ 500.300.000	\$ 232.347.005	46,44%
<b>Total Objetivo 4</b>	<b>\$ 510.000.000</b>	<b>\$ 500.300.000</b>	<b>\$ 232.347.005</b>	<b>46,44 %</b>
<b>Gran Total</b>	<b>\$ 6.975.000.000</b>	<b>\$ 6.375.000.000</b>	<b>\$ 5.959.988.295</b>	<b>93,49%</b>

### Cuadro 2 Recursos Ejecutados

Vigencia	Recursos Asignados a Decreto 2240	Recursos Ejecutados	Reserva Presupuestal	Recursos No Ejecutados	Total
2015	\$ 6.375.000.000	\$ 5.959.988.295	\$ 253.726.150	\$ 161.285.555	\$ 6.375.000.000

### Grafico 1 Ejecución Presupuestal 2015



#### 6. Logros y Metas

Para el proyecto de inversión de la Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras tenían proyectados los siguientes indicadores:

Indicadores de Producto:

Producto	Indicador	Meta Vigente 2015	Avance a la fecha
Estudios y Diseños Realizados	Número	22	22
Instrumentos Para El Seguimiento De Políticas y Normas Sectoriales Elaborados	Número	1	1
Publicaciones Realizadas (manuales, Documentos, Revistas, Etc)	Número	5	5

Indicadores de gestión:

Producto	Indicador	Meta Vigente 2015	Avance a la fecha
Eventos de difusión realizados	Número	6	6

De acuerdo con el análisis del cumplimiento de las metas estratégicas, se destacan los principales logros obtenidos durante el año:

**Objetivo 1: Definir y actualizar los criterios, lineamientos e instrumentos para orientar los procesos de Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 1.1:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Acceso a Tierras

- Se elaboró el documento "Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica", el cual contiene: metodología para la construcción de los indicadores de distribución, metodología para el análisis de la distribución predial y de la propiedad, metodología para la caracterización de la distribución de la propiedad y resultados de la aplicación de las tres metodologías con el uso de información catastral vigencia 2014. Se destaca la obtención de estadísticas e indicadores de distribución de la propiedad de tierras rurales privadas de uso agropecuario en el ámbito nacional, departamental y una única base de datos a nivel nacional con la información catastral 2015, que incluye los 1.102 municipios de Colombia.

- Se construyó una propuesta metodológica para el análisis de la estructura de tenencia de la tierra en Colombia a partir de elementos técnicos, conceptuales, jurídicos, y la identificación de las competencias de las diferentes instituciones del gobierno nacional y se realizó una aplicación de la metodología como estudio de caso para el municipio de Cabrera en el departamento de Cundinamarca.
- Se elaboró una propuesta de lineamientos para limitar el fraccionamiento excesivo de la propiedad rural a partir de la revisión del componente jurídico, histórico, social y económico que comporta el estado actual de la situación del fraccionamiento de la propiedad rural a través del análisis del marco constitucional, de los instrumentos legales vigentes que procuran evitar el fenómeno, las experiencias internacionales y el abordaje del tema de densidades de vivienda en suelo rural. En este sentido se detectaron procedimientos y procesos claves, previstos en la legislación nacional, en los que es posible limitar el fraccionamiento antieconómico de la propiedad rural por debajo de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio.
- Se elaboró la cartilla contractual agropecuaria y rural como instrumento para estandarizar tipos de contrato de tenencia que no modifique la estructura de la propiedad de la tierra rural y formas constitutivas de modelos asociativos, que fomente la interacción entre actores privados del sector agrario y que contribuya al objetivo de elevar el nivel de vida de los pobladores rurales y, consecuentemente, la productividad del sector agropecuario.
- Se construyó el documento de lineamientos y criterios técnicos para la focalización territorial de los procesos de regularización, dentro del cual se da una propuesta metodológica para la construcción de modelos de focalización territorial, se definen los componentes, variables y criterios para la construcción de modelos de focalización territorial enfocándose al programa de titulación de baldíos.
- Se elaboró la metodología específica y cajas de herramientas para el desarrollo de los ejercicios geoprospectivos a nivel nacional, en el marco de la formulación del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural – POPSPR, la cual incluye además el documento de Integración de los indicadores de Línea Base de Ordenamiento Productivo y Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, y la consolidación del documento de Diagnóstico Nacional de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural en Colombia, que servirá de base para las discusiones en los talleres de validación con la participación de los actores institucionales.

- Se elaboró el diagnóstico territorial del departamento del Tolima y los prediagnósticos territoriales de los departamentos de Cauca y Norte de Santander como parte de la estrategia territorial que viene desarrollando la UPRA para la promoción de la formulación del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural y las aproximaciones con los departamentos de Norte de Santander, Cauca y Tolima como territorios priorizados.
- Se elaboró el documento de lineamientos y criterios técnicos en procedimientos agrarios priorizados del cual hacen parte: 1. Documento Bases Conceptuales para la formulación de Lineamientos de Ordenamiento Social de la Propiedad para los Procedimientos Administrativos Agrarios y 2. Documento que contiene Formulación de 9 lineamientos generales, 2 lineamientos de OSP para el Procedimiento Administrativo de Clarificación de la Propiedad y 2 lineamientos de OSP para el Procedimiento Administrativo de Recuperación de Tierras de la Nación. Se destaca también las actividades de apoyo al INCODER para el cumplimiento de la Sentencia T-488/14, plan de Clarificación y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
- Se definieron lineamientos, criterios e instrumentos en los procesos de: Titulación de baldíos, restitución de tierras y distritos de adecuación de tierras. Así mismo se elaboró un documento con las bases conceptuales y metodológicas para la determinación de zonas de desarrollo agroindustrial, el cual constituye una primera aproximación metodológica para abordar el proceso de zonificación rural, bajo características especiales y que se encuentran delineadas desde el marco jurídico.
- Se elaboró un documento de lineamientos y criterios técnicos para los programas de acceso a tierra priorizados con la explicación clara y precisa de cada una de las características y condiciones que deben ostentar los elementos esenciales del programa de Subsidio Integral de Reforma Agraria – SIRA como los son: (i) sujetos de atención; (ii) predios; (iii) proyecto productivo; (iv) procedimiento; y (v) focalización. Así mismo, y como anexo de este documento se elaboró un proyecto de decreto del artículo 101 de la Ley 1753 de 2015, basado en los criterios y lineamientos establecidos en el documento técnico de justificación, a efectos de que el Gobierno Nacional (inciso segundo del artículo 115 de la C.P.) estudie su contenido y decida sobre la viabilidad de su expedición.



**Actividad 1.2:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Mercado de Tierras

- Se elaboró una propuesta metodológica para el diagnóstico y reorientación preliminar de instrumentos fiscales para la gestión del suelo rural que incluye un Bench Marking donde se contemplaron experiencias internacionales en la gestión del suelo rural-productivo en Estados Unidos, Francia, España, México, Chile, Perú, Argentina, Ecuador y Uruguay, encaminadas a desestimular la rururbanización, la concentración de la propiedad rural, la subutilización del suelo, los predios ociosos, la pérdida de valores del paisaje y el fraccionamiento-antieconómico.
- Se realizó la identificación de los elementos necesarios para la elaboración de una zonificación de precios de la tierra rural en Colombia a escala 1:100.000. se hizo la adaptación de parámetros y estrategias de inteligencia comercial al estudio de la dinámica del mercado de tierras y se diseñó el Observatorio Nacional del Mercado de Tierras Rurales Agropecuarias en Colombia, articulado al Sistema de Información de la UPRA, que permite analizar su funcionamiento, proyección y facilita su regularización; esto último se materializó mediante el apoyo temático en la elaboración de la documentación detallada de los requerimientos establecidos para los casos de uso definidos durante la vigencia 2014 y 2015, y la validación de los avances en la elaboración de los prototipos funcionales y no funcionales.
- Se generaron los documentos: "Acaparamiento, acumulación, concentración y extranjerización"; "La errada concepción de la Sociedad Civil y de la formación de la Opinión Pública desde Jürgen Habermas y la teoría del discurso y Baldíos Acaparamiento e inversión extranjera en Tierras" como parte del marco conceptual, legal e institucional de la concentración y extranjerización de tierras rurales productivas en Colombia.

**Actividad 1.3:** Elaborar los Lineamientos, Criterios e Instrumentos en el proceso de Planificación y Ordenamiento Territorial

- Se elaboró una propuesta de política para la Planificación Territorial Rural en el contexto de la LOOT compuesta por dos documentos estratégicos que desarrollan aspectos fundamentales de planificación y gestión del territorio rural para el sector agropecuario y el país en general. El primero: Bases para la Formulación de la Política de Gestión del Territorio para Usos Agropecuarios y el segundo la Guía Para Incorporación del Componente Rural Agropecuario en los Planes de Desarrollo.

- Se elaboró una propuesta de guía que toma como punto de partida los requerimientos definidos por Ley 388 de 1997, y los nutre con los aportes que desde la UPRA se han construido con relación a la planeación rural agropecuaria. Dicha cartilla recorre el marco metodológico definido para la planeación territorial a nivel general, centra sus aportes en la dimensión agropecuaria del desarrollo rural y da valor agregado en temas de ordenamiento social de la propiedad y uso eficiente del suelo a las ya existentes metodologías de diagnóstico para los planes de ordenamiento territorial.
- Se elaboró un documento que contiene lineamientos para el manejo y resolución de los conflictos existentes entre los suelos urbano y rural, este documento presenta un análisis de conflictos que afectan el uso eficiente del suelo rural, estudios de caso de tres (3) zonas representativas del país en donde se evidencia la existencia de impactos del conflicto urbano rural y lineamientos generales de política nacional para el ordenamiento del suelo rural en áreas de conflicto urbano rural desde una perspectiva de protección del suelo para usos agropecuarios.
- Se elaboró el documento “Incorporación de las bases conceptuales de la agricultura familiar en los POT y PDM y su articulación con las ZRC y ZRA” donde se presenta la construcción y discusión del concepto de agricultura familiar para Colombia, con diferentes actores y en espacios variados, se desarrollan y validan los criterios de caracterización y focalización de los agricultores familiares, de manera conjunta con la FAO y se identifica la Agricultura Familiar como un sistema altamente relacionado con las figuras de Ordenamiento Territorial y reconocible para las figuras de planeación.
- Se desarrolló un documento que contiene las bases para la creación de un Sistema de Planificación Rural Territorial que comprende un conjunto articulado de planes, programas e instrumentos del sector orientados a i) definir espacialmente las actuaciones sectoriales definiendo su localización y dimensiones ii) articular las inversiones en el territorio rural, en armonía con las condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales de los territorios, los objetivos de desarrollo y ordenamiento territorial y los lineamientos, criterios técnicos e instrumentos de la GESTUA. Así mismo, busca integrar y armonizar los diferentes instrumentos que han sido creados por la legislación del sector agropecuario y de desarrollo rural en un conjunto de relaciones y procesos que permiten su armonización en el territorio.

## **Objetivo 2: Articular la planificación del Ordenamiento Social Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales con las demás instancias gubernamentales.**

**Actividad 2.1:** Formular y ejecutar la estrategia de articulación de planificación de OSP y MT con las demás instancias gubernamentales

- Se elaboró un documento que contiene el desarrollo de las acciones de coordinación realizadas, tanto a nivel interinstitucional como territorial, en los que se adelantaron agendas, se dio cumplimiento a compromisos y se brindado apoyo técnico a diferentes entidades dentro de las cuales se encuentran el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Cultura, entre otros.
- **Actividad 2.2:** Articular la planificación de OSP y MT en Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
- Se elaboró un documento que identifica las áreas estratégicas ambientales, y prioriza como áreas de trabajo: las de Ley 2 de 1959 en cuanto a la determinación de la ruta metodológica para la incorporación de estas áreas a procesos de regularización de la propiedad rural y las de paramos, humedales y áreas amortiguadoras de Parques Nacionales Naturales en cuanto a su uso, ocupación y tenencia.

## **Objetivo 3: Realizar seguimiento y evaluación a las políticas públicas en el Ordenamiento Social de la Propiedad y el Mercado de Tierras Rurales.**

**Actividad 3.1:** Consolidar, actualizar y mantener la línea base de información en Acceso a Tierras, Planificación, Ordenamiento Territorial y Mercado de Tierras.

- Se generó un documento de actualización y mantenimiento de la Línea Base de OSP para la vigencia 2015, resultado de un trabajo conjunto con los grupos temáticos de la Dirección de OSP de la UPRA, en donde se realizó la formulación, reformulación, y priorización de indicadores de acuerdo con su disponibilidad de información; y se coordinó la recolección y recopilación de información para su medición, mediante la orientación del diligenciamiento y reporte de fichas de indicadores. De otra parte, se promovieron actividades conjuntas entre las direcciones técnicas y la Oficina TIC con el propósito de avanzar en el diseño y desarrollo de una herramienta informática para la presentación de indicadores de línea base en el website de la entidad.
- Se elaboró un documento que contiene la "Propuesta de instrumento de evaluación del mecanismo de redistribución de tierras rurales priorizado", la cual inicia con una

conceptualización de los aspectos básicos de los mismos, la elaboración de la cadena de valor, la identificación de los cuellos de botellas, la definición del alcance y la conformación del equipo de trabajo. Este instrumento sirvió como insumo para iniciar el diseño y desarrollo de una evaluación de operaciones y resultados de los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios durante la vigencia de la Ley 160 de 1994, la cual inició durante el año 2015 y culminará en el 2016.

**Actividad 3.2:** Diseñar y aplicar instrumentos de seguimiento y evaluación en temas de OSP.

- Se realizó una evaluación sobre Gobernanza de la tierra donde se desarrolló la conceptualización del término, se definieron cinco (5) categorías de análisis (Sinergia positiva para la gobernanza de la tierra rural en Colombia, Gestión para la gobernanza de la tierra rural en Colombia, Sostenibilidad - hacia una gobernanza de la tierra rural en Colombia, Estatalidad e institucionalidad en el marco de la gobernanza de la tierra rural en Colombia, Colectividad social y redes en pro de una gobernanza de la tierra rural en Colombia), y se alinearon y ubicaron los indicadores de línea base de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras dentro de la estructura de análisis, información que se complementó con la realización de entrevistas semi-estructuradas a actores institucionales, nacionales y locales, actores sociales locales, y analistas expertos.

#### **Objetivo 4: Fortalecer la administración, atención, control y organización institucional**

**Actividad 4.1:** Realizar talleres, eventos y publicaciones requeridos por el proyecto en temas relacionados con Ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras Rurales.

- La Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras realizó entre otros, los siguientes eventos para el desarrollo de productos en temas de ordenamiento social de la propiedad y mercado de tierras:
  - o Presentación de los lineamientos estratégicos para la Gestión del territorio para usos agropecuarios GESTUA.
  - o Taller Nacional Instrumentos Fiscales de Gestión del Suelo Rural.
  - o Socialización de Gestión Territorial 2015.
  - o Socialización de la metodología Geoprospectiva para la formulación del plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad rural.

- Foro de zonificación e Inteligencia de Mercados: La inteligencia comercial aplicada al mercado de tierras y su zonificación.
  - Instalación de la Mesa Interinstitucional para el OSP, Ley 2da de 1959.
- De igual forma la Dirección Técnica de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras, publico en la página web de la entidad entre otras las los siguientes documentos:
- METODOLOGÍA PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL
  - ESTRUCTURA DEL PLAN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD
  - ANÁLISIS DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD: CASOS MÉXICO, BRASIL Y ARGENTINA
  - GESTIÓN DEL TERRITORIO PARA USOS AGROPECUARIOS BASES PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA
  - PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL GUÍA PARA LA INCORPORACIÓN DEL COMPONENTE RURAL AGROPECUARIO

Sin embargo, no fue posible realizar la impresión de dichas publicaciones, teniendo en cuenta que la Colección "Ordenamiento Social de la Propiedad: Una Propuesta Para Planificar el Territorio Rural", de la que hacen parte tres (3) de las cinco (5) publicaciones anteriormente presentadas, requirió un tiempo adicional para su producción en el proceso de edición. A partir de estos ajustes adicionales a los inicialmente programados y con el fin de cumplir con las especificaciones solicitadas para su impresión, fue necesario ajustar la programación de las publicaciones que venían en proceso.

Lo anterior genero la constitución de una reserva presupuestal por un valor de \$253.726.150.

## **7. Restricciones y limitaciones**

Estas son las situaciones y/o acciones que impidieron conseguir o ejecutar parcial las metas estratégicas por parte de la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierra:

1. Información agregada, parcialmente desactualizada e incompleta, escala general y con dificultades de acceso.
2. Desconocimiento de las funciones asignadas a la UPRA por parte de otras instituciones por presunto traslape de competencias.



3. Lograr en una forma adecuada la articulación con las diferentes entidades del orden nacional que permitan lograr la alineación de todos los instrumentos que está elaborando la UPRA, especialmente con el MADR – Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Uso Productivo del Suelo, el INCODER y la Unidad de Restitución de Tierras.
4. Desconocimiento de las diferentes dinámicas y visiones de los grupos sociales en los territorios priorizados que implican un conocimiento muy profundo de la problemática para lograr llegar a los acuerdos que se esperan dentro de las etapas de formulación y ejecución de los planes de ordenamiento social de la propiedad.
5. Restricción de espacio físico, mobiliario, informáticos y de comunicaciones para el desarrollo adecuado del trabajo.
6. La cantidad de personal de planta y contratado es insuficiente para abordar todas las funciones misionales.
7. Restricción presupuestal para validación territorial de los productos.
8. Dificultades en el proceso de contratación para la modalidad de concurso de méritos y recorte presupuestal que afectaron el desarrollo y alcance de algunos productos.

## 8. Contactos del proyecto

Dora Inés Rey Martínez  
Director Técnico  
Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras  
Unidad de Planificación de Tierras Rurales,  
Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA  
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural  
Calle 35 No. 5 - 81  
Bogotá D. C., Colombia  
(+57 1) 245 7307 Código postal: (110311)  
Ubicación: <http://goo.gl/maps/8dN0c>

## 9. Biografía y referencias del documento

Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018  
Decreto 4145 2011  
Plan Estratégico Sector Agricultura y Desarrollo Rural

