

Más allá de la función social:

***La erosión de la propiedad
privada y las competencias
locales en las reformas
del Gobierno 2022 - 2026***

Más allá de la función social: la erosión de la propiedad privada y las competencias locales en las reformas del Gobierno 2022 - 2026

Autores

Carlos Augusto Chacón Monsalve

Director ejecutivo del ICP

Katherine Flórez Pinilla

Directora de investigaciones del ICP

Corrección de estilo

Katherinn Cuervo Rojas

Directora de Comunicaciones del ICP

Diagramación y diseño

Luisa Fernanda Peña Guevara

Profesional en comunicaciones del ICP

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)

Calle 70 #7a - 29

(+57) 313 431 20 95

<http://www.icpcolombia.org>

Febrero, 2025

Bogotá, Colombia

Contenido

Presentación.....	5
Resumen ejecutivo.....	8
Principales Hallazgos.....	9
Introducción	13
1. La intención del Gobierno en la Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 de menoscabar la propiedad y debilitar las competencias descentralizadas.....	14
2. Excesiva intervención sobre la definición de uso, dominio y modos de usufructo sobre la propiedad privada y tensiones regulatorias con el ordenamiento municipal	16
Conclusiones	31
Referencias	33

Índice de figuras

Figura 1. Dimensiones del PND 2022 – 2026	15
--	----

Presentación

Los **derechos de propiedad privada** son el pilar fundamental sobre el cual se construye la libertad económica, y que permiten alcanzar el crecimiento económico para la superación de la pobreza. Garantizan que cada persona pueda disponer libremente de lo que es suyo, permitiendo la inversión, el ahorro, la acumulación de capital y el desarrollo productivo sin el temor constante de perderlo por decisiones arbitrarias del Estado. Para las empresas, estos derechos son esenciales para operar con seguridad jurídica, impulsar la innovación, generar empleo y contribuir al desarrollo del país.

A pesar de su reconocimiento como un derecho fundamental en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** y su papel crucial en el desarrollo, en Colombia la seguridad de la propiedad privada enfrenta amenazas crecientes. El **Índice Internacional de Derechos de Propiedad (IPRI) 2024** ubica al país en el **puesto 75 a nivel mundial y séptimo en América Latina**, reflejando serias dificultades en la formalización de la tenencia de la tierra, la seguridad jurídica y el acceso al financiamiento.

El problema de la **informalidad en la tenencia de la tierra** sigue siendo un obstáculo central para el desarrollo rural y la competitividad del sector agrícola en Colombia. De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA, actualmente, cerca del **54% de los predios rurales (alrededor de 2 millones de propiedades)** presentan condiciones de informalidad, lo que genera inseguridad jurídica y dificulta el acceso a crédito y a la oferta institucional. Este problema es especialmente crítico en **672 municipios**, donde la informalidad supera el **50%**, y solo **77 municipios** tienen un índice inferior al 25%.

El rezago productivo en la frontera agrícola es alarmante. De las **39,2 millones de hectáreas de frontera agrícola nacional, solo el 19% está cultivado**, lo que significa que más de 32 millones de hectáreas permanecen sin cultivos ni otras actividades agropecuarias. Adicionalmente, **el 28% de la frontera agrícola nacional (11,3 millones de hectáreas) está condicionada** por restricciones ambientales, étnicas y de gestión de riesgo, lo que impone limitaciones adicionales al uso del suelo. Se requieren condiciones para **aprovechar de manera eficiente el suelo disponible** y mejorar las condiciones de seguridad jurídica para incentivar su uso productivo.

Existen 18,4 millones de hectáreas con potencial para sistemas de riego, lo que equivale al 46% de la frontera agrícola. Sin embargo, **sólo 1 millón de hectáreas cuenta con riego efectivo**, es decir, apenas el 6% del potencial ha sido desarrollado, en su mayoría con inversión privada. Esto demuestra

que el Estado, por sí solo, no tiene la capacidad de financiar el desarrollo rural a la escala requerida, y que la participación de la inversión privada nacional y extranjera es indispensable para cerrar esta brecha y potenciar la producción agropecuaria del país.

A esto se suma la **fragmentación del campo colombiano**, donde **1,9 millones de predios (48%) tienen menos de una hectárea**, lo que dificulta la asociatividad, la implementación de economías de escala y la estructuración de proyectos productivos sostenibles. Esta atomización de la propiedad impide la conformación de unidades agrícolas viables y competitivas, restringiendo la capacidad de inversión y modernización del agro.

Por tanto, cualquier política pública encaminada a fortalecer el desarrollo del sector agrícola debe **abordar de manera prioritaria la seguridad jurídica de la propiedad rural, la formalización de tierras, la inversión en infraestructura de riego y la reducción de barreras para la inversión privada**. Sin estos elementos, el país seguirá desaprovechando su potencial agropecuario y profundizando la desigualdad en las zonas rurales.

En lugar de generar condiciones para facilitar la inversión y el desarrollo del campo, el Gobierno ha impulsado una serie de normas y regulaciones que **incrementan los costos de transacción, deterioran la seguridad jurídica atentando contra el Estado de derecho y desincentivan el uso productivo de la tierra**.

Iniciativas como la **extranjerización de la tierra, el incremento del impuesto predial**, y regulaciones con **nuevas figuras de ordenamiento territorial**—incluyendo las **Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)**, los **Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)**, la **Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA)** y las **Reservas de Recursos Naturales y Ordenamiento Minero-Ambiental**—han añadido barreras normativas y burocráticas que generan **incertidumbre y riesgos** para la propiedad privada.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026**, junto con las reformas legislativas en trámite, está configurando un **entorno de hostilidad regulatoria que afecta especialmente a las zonas rurales**, limitando el acceso a la tierra, encareciendo los costos de inversión y generando conflictos de competencia entre el gobierno central, las autoridades locales y las comunidades étnicas, los cuales pueden derivar en conflictividad social.

Esta situación no solo afecta a los propietarios legítimos de tierras, sino que también impacta a los pequeños productores, empresarios y trabajadores rurales que dependen de un entorno estable para desarrollar sus actividades productivas.

En este contexto, **Colombia enfrenta una elección crítica:**

1. **Asegurar la libertad económica y la seguridad alimentaria** mediante políticas de apertura que garanticen la inversión, la seguridad jurídica y el crecimiento productivo del campo.
2. **Profundizar en un modelo restrictivo y de planificación centralizada** en el que la intervención estatal excesiva, las cargas tributarias desproporcionadas y la incertidumbre legal debiliten la inversión y limiten el desarrollo de las comunidades rurales.

Para garantizar un futuro próspero, el país debe fortalecer su **marco legal de protección a los derechos de propiedad privada**, promover la inversión mediante reglas claras y estables, y facilitar la cooperación entre inversionistas y comunidades locales. **La solución no está en restringir el acceso a la propiedad y la inversión, sino en generar incentivos para su capitalización**, permitiendo así que las tierras improductivas se conviertan en motores de desarrollo, empleo y bienestar.

El **Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga (ICP)** reafirma su compromiso con la defensa de la propiedad privada como un pilar fundamental para el crecimiento económico y la superación de la pobreza.

Resumen ejecutivo

Las reformas legislativas y regulatorias recientes en Colombia (2022-2024) han generado un entorno adverso para los derechos de propiedad privada y la descentralización político-administrativa. Normas como los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), la Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA), y el Decreto 044 de 2024 que establece criterios para declarar y delimitar reservas de recursos naturales de carácter temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental, **imponen restricciones centralizadas que debilitan la autonomía municipal, incrementan costos de transacción y generan incertidumbre jurídica.** Esto desincentiva la inversión nacional y extranjera y obstaculiza la formalización de la propiedad, especialmente en zonas rurales.

La prioridad otorgada a objetivos como la soberanía alimentaria y la protección ambiental restringe actividades económicas fundamentales como la infraestructura, la minería y la generación de energía. Estas políticas, al limitar la diversificación productiva, afectan la competitividad y generan conflictos territoriales y sociales. Esto crea barreras significativas para la formalización de tierras y perpetúa el desarrollo anómalo del mercado de tierras y el desarrollo del territorio.

En regiones con presencia de actores armados ilegales, estas reformas podrían ser instrumentalizadas para el control territorial, debilitando el Estado de derecho y la estabilidad social. En conclusión, **las reformas erosionan los derechos de propiedad y la descentralización**, creando un entorno hostil para la inversión y el desarrollo sostenible. Un marco normativo equilibrado es esencial para promover la inversión, fortalecer la autonomía local y garantizar estabilidad económica y social.

Palabras clave

Derechos de propiedad, planeación del territorio, reformas rurales, inseguridad jurídica, eficiencia económica.

Principales hallazgos

Reformas	Alertas
<p>1. Ley 2294 de 2023: Plan Nacional de Desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece los principios que debilitan sistemáticamente el concepto de propiedad privada, establece mandatos de redistribución instrumentalizando conceptos como el de justicia social campesina. • Debilita las facultades de las autoridades locales para planear su territorio según sus necesidades, posibilidades y las características específicas de sus factores de producción (tierra, mano de obra, capital) y la función empresarial espontánea.
<p>2. Acto legislativo 01 de 2023: Campesino como sujeto de derechos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incorpora desigualdad ante la ley perjudicando los pilares del Estado de Derecho. Superpone derechos de quienes se auto-reconocen como campesinos por encima de propietarios o de titulares de derechos adquiridos.
<p>3. Proyecto de Ley 183 de 2024: Jurisdicción Agraria</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Transferencia injustificada de competencias a la Agencia Nacional de Tierras (ANT). • Reducción de las garantías del debido proceso. • Riesgo de eliminación del control judicial automático. • Promoción indirecta de ocupaciones ilegales. • Ambigüedad en la función social y ecológica de la propiedad. • Inseguridad para las relaciones contractuales en áreas rurales. • Desnaturalización del propósito original de la Jurisdicción Agraria. • Redundancia jurídica y sobrecarga normativa.
<p>4. Acto Legislativo No. 03 de 2023: Jurisdicción Agraria y Rural</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque diferencial de la aplicación de la justicia desvirtúa la igualdad ante la ley. • Hostilidad frente a los propietarios legítimos en derecho. <p>Eliminación del control judicial de las decisiones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).</p>

<p>5. Decreto 1275 de 2024: funcionamiento de territorios indígenas en materia ambiental</p>	<p>Inseguridad jurídica</p> <p>Este decreto tiene disposiciones poco claras, que pareciera querer equiparar o incluso poner la jurisdicción, reglamentos y decisiones de las autoridades indígenas por encima de la Constitución y la Ley.</p> <ul style="list-style-type: none">• Contraviene el principio de confianza legítima.• El borrador de decreto reglamenta asuntos de ordenamiento territorial, temas que son de reserva de ley de acuerdo con el artículo 288 de la Constitución Política.• Las competencias en materia de ordenamiento territorial están previstas en el artículo 7 de la Ley 388 de 1993, asignadas únicamente a la nación, los departamentos, el nivel metropolitano, los municipios y los distritos.• Establece qué competencias en asuntos ambientales se desplazarían o duplicarían con las CAR y las entidades territoriales.• Las CAR y las entidades territoriales ya tienen competencias en la gestión ambiental y el ordenamiento territorial que se tensiona o superponen con las establecidas en este decreto.• Exigir que las autoridades indígenas formulen y adopten sus propios planes de ordenamiento ambiental podría llevar a duplicidad de esfuerzos y conflictos de jurisdicción. Esto también podría generar inconsistencias en la aplicación de normativas ambientales a nivel regional y nacional.• Otorga a las autoridades indígenas la capacidad de sancionar a personas fuera de su jurisdicción, lo cual excede su ámbito de competencia. Según la Constitución y la Ley, las autoridades indígenas tienen competencias limitadas a sus propios territorios y miembros, y cualquier coordinación con autoridades externas debe ser clara y bien delimitada, sin sobrepasar la jurisdicción de las autoridades nacionales o regionales.• La capacidad de planificar y adoptar presupuestos de manera independiente puede llevar a conflictos con la normativa presupuestaria nacional y la supervisión fiscal.• Las autoridades indígenas deben coordinar estos aspectos con las autoridades fiscales y presupuestarias nacionales para asegurar una correcta y transparente administración de los recursos.• Competencias ambientales de autoridades indígenas: planeación, dominio y catastro.
<p>6. Decreto 044 de 2024: reservas de recursos naturales de carácter</p>	<ul style="list-style-type: none">• Delimita el uso de la propiedad y los derechos adquiridos que bloquea la generación de valor y de proyectos productivos diversos.

<p>temporal en el marco del ordenamiento minero-ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Establece criterios para la delimitación de áreas de reserva temporal, que excluyen actividades mineras y de explotación de recursos. • Transgrede el concepto de propiedad más allá de su función social: estas áreas deben integrarse en los planes de ordenamiento territorial, lo que puede generar desafíos en la compatibilización entre la protección ambiental y los intereses económicos mineros. • La creación de reservas temporales añade un componente de rigidez a la planificación territorial, especialmente en zonas con potencial minero.
<p>7. Decreto 977 de 2024: Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Determina Distritos Mineros Especiales para la Diversificación Productiva. • Delimita áreas específicas con restricciones al uso de la tierra para actividades mineras. • Impone reconversión productiva, incentivando o exigiendo cambios en el uso de las propiedades. • Limita las actividades económicas, la creación de valor y la función empresarial a través de la intervención del Gobierno nacional.
<p>8. Decreto Ley 1094 de 2024. Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Otorga a la comunidad indígena CRIC de una región la potestad de emitir mandatos con fuerza de ley para la delimitación del territorio, el uso del suelo en el Cauca y las formas de ejercer el dominio. • Viola derechos de propiedad adquiridos legítimamente en derecho en el territorio.
<p>9. Decreto 780 de 2024: Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Redefine criterios para reordenar el territorio alrededor de finalidades colectivas definidas políticamente. • Impone restricciones significativas sobre el uso del suelo y el agua. • Impide la determinación del uso de la tierra al priorizar la protección ambiental, del agua o la seguridad alimentaria sobre cualquier otro uso.
<p>10. Decreto 1004 de 2024: Consulta previa y Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Se promueven políticas para garantizar el acceso del campesinado a tierras que implican afectación a propietarios actuales. • Excluye y crea conflicto social. • Da lugar a giros interpretativos legales que debilitan los derechos al uso y dominio de tierras. • La priorización de la función social puede generar restricciones sobre el uso de la propiedad, limitando actividades que no contribuyan al desarrollo rural o al bienestar colectivo. • Propietarios actuales se verán presionados por medios coactivos y por la fuerza del Estado que podría impactar sus derechos económicos.

<p>11. Decreto 1147 de 2024: Zonas de Reserva Campesina</p>	<ul style="list-style-type: none">• Regula la ocupación y aprovechamiento de tierras alrededor de los criterios económicos del Gobierno y no de la generación de beneficios de los ciudadanos.• Se elimina la gobernanza territorial en cabeza de los gobiernos democráticamente elegidos por minorías organizadas que se privilegian en el decreto.• Promueve prácticas de producción agroecológica dejando de lado otros tipos de producción multisectorial.
--	--

Introducción

La **propiedad privada** es uno de los pilares fundamentales de las economías libres, no solo por su capacidad para generar valor económico, sino también como garante de las libertades individuales y la estabilidad social. Sin embargo, en Colombia, las reformas legislativas recientes (2022-2024) han introducido cambios trascendentales que generan incertidumbre jurídica y ponen en riesgo estos derechos fundamentales, particularmente en el sector rural.

La función social de la propiedad privada en Colombia, consagrada en la Constitución como un equilibrio entre el interés individual y el bienestar colectivo, se encuentra en peligro de ser socavada por las recientes propuestas de reforma.

Algunas de las iniciativas que promovió el Gobierno nacional buscaban introducir nuevas causales para la extinción de dominio agrario, al tiempo que pretendían eliminar el control jurisdiccional automático. Esto configuraría un marco normativo que permitiría la extinción del derecho de propiedad sin garantías de compensación, delegando la ejecución de estas medidas a autoridades administrativas, como la Agencia Nacional de Tierras (ANT), sin la supervisión previa de un juez. Este cambio aumenta el riesgo de decisiones arbitrarias, debilitando la seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Desde una perspectiva económica, estas disposiciones pueden interpretarse como un mecanismo de expropiación encubierta, ya que, al fundamentarse en la extinción de dominio bajo criterios establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo (PND), podrían desvirtuar el uso legítimo y productivo que se dé a los predios. Si bien la expropiación es legal en el ordenamiento jurídico colombiano, el impacto económico subyacente de estas medidas no se atenúa por su legalidad, dado que afectan el derecho fundamental de propiedad y generan incertidumbre en los mercados de tierras y en la inversión privada.

Este giro no solo desvirtúa el propósito social de la propiedad, sino que genera incertidumbre jurídica y económica, afectando la confianza en el

sistema de derechos y compromisos sobre los que se sustenta la seguridad patrimonial de los ciudadanos.

A través de medidas que incluyen la creación de nuevas figuras de ordenamiento territorial, la ampliación de competencias discrecionales de actores estatales y comunitarios, y la imposición de restricciones a la inversión extranjera, **el Estado ha incrementado los costos de transacción y limitado la autonomía de los propietarios.** Esto no solo obstaculiza la inversión privada y la eficiencia económica, sino que también fomenta la inseguridad jurídica, desalentando el desarrollo de la propiedad y la formalización de la tierra.

Este documento analiza las implicaciones de estas reformas desde una perspectiva liberal, evaluando cómo las políticas recientes han erosionado los derechos de propiedad en el país. Más allá de su función social, la propiedad debe entenderse como un instrumento de desarrollo y libertad, cuya intervención indebida puede tener consecuencias negativas tanto para la estabilidad económica como para el bienestar general.

1. La intención del Gobierno en la Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 de menoscabar la propiedad y debilitar las competencias descentralizadas

Con la expedición del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026 aprobado mediante la Ley 2294 de 2023, sus dimensiones 2 y 4 establecen el Derecho humano a la alimentación y el Ordenamiento Territorial alrededor del agua. Con lo contenido en los artículos 32 y 231, se establecieron nuevos fines a la función social de la propiedad privada y nuevas determinantes de ordenamiento territorial y su orden de prevalencia. **Estas determinantes de ordenamiento imponen nuevas obligaciones sobre los departamentos y municipios** que pueden tener implicaciones directas sobre sus proyectos económicos en el marco de una relación sostenible con el medio ambiente y la seguridad alimentaria.



El Gobierno ha venido reglamentando nuevas funciones para el gobierno central y delimitando áreas que imponen restricciones y cargas sobre los territorios departamentales y municipales sin cumplir con los deberes de concertación y concurrencia entre el orden nacional y las regiones.

Las reformas normativas y regulatorias están centralizando (recentralización) funciones que son propias de los territorios a través de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) para definir la vocación de sus territorios y con ello **no solo atropella los derechos de propiedad de los individuos, sino también disponen del territorio sin tener en cuenta esos deberes de participación, concurrencia.**

Las normas y las regulaciones le imponen a los municipios y departamentos nuevas restricciones y obligaciones que tienen implicaciones directas sobre su ordenamiento territorial, las actividades económicas que se desarrollan en su territorio y sus futuros ingresos.

2. Excesiva intervención sobre la definición de uso, dominio y modos de usufructo sobre la propiedad privada y tensiones regulatorias con el ordenamiento municipal

El marco normativo que regula la propiedad de la tierra en Colombia ha sido inseguro, pero nunca ha alcanzado el nivel de inseguridad e inestabilidad observado desde las reformas implementadas en 2022.

En los últimos dos años, esta inestabilidad se ha profundizado con la implementación del PND 2022-2026, que propone cambios significativos en el enfoque normativo que amplían la conocida función social de la propiedad, incluyendo prácticas solo usadas en reformas históricas como la [Ley 200 de 1936](#) que no solo perjudicaron el derecho de propiedad sino que profundizaron el enfrentamiento armado en las regiones.

La Ley 200 de 1936, considerada la primera reforma agraria del siglo XX en Colombia, transformó el rol del Gobierno en relación con los derechos de propiedad y marcó un punto de inflexión en la historia del país. Esta reforma no sólo redefinió las funciones estatales, alejándose de ser un garante del Código Civil para convertirse en un agente redistribuidor de la tierra, sino que también exacerbó tensiones sociales, desencadenando conflictos que dieron origen a las guerrillas y grupos de autodefensa (Molano, 2017).

La redistribución de tierras, realizada bajo criterios políticos y con problemas de titulación preexistentes, se alejó de la protección jurídica de la propiedad, generando consecuencias profundas y duraderas.

La Ley 200 tenía como objetivo redistribuir la tierra y ponerla en manos de quienes laboran en ella y no en sus dueños. Una reforma de tinte socialista que tomaba la teoría del valor trabajo como criterio de evaluación. La ley 200 no buscaba abrir el mercado de tierras, sino a través de mandatos legales, redistribuirla beneficiando a jornaleros, arrendatarios y colonos. Adicionalmente, se eliminó el apoyo estatal a los patronos en su supuesto derecho de desalojar a arrendatarios y colonos utilizando la Fuerza Pública.

Este antecedente es relevante, y aunque en la literatura se ha etiquetado por su fracaso (Machado, 2017), el Gobierno del presidente Petro, ha expresado su intención de revivir la Ley 200 de 1936. Intención que se ha reflejado en disposiciones legales que, en los últimos dos años, han generado una alta volatilidad jurídica, dificultando la gestión de negocios en las zonas rurales e impidiendo la creación de más oportunidades de ejercicio de la propiedad lícita, pacífica y la generación de valor a partir de ella para los habitantes rurales.

En los últimos dos años, la inseguridad jurídica ha empeorado de forma crítica. A continuación, presentamos las principales modificaciones

normativas recientes que afectan el entorno jurídico de las inversiones rurales, agravando el panorama de los negocios en el sector rural colombiano, y convirtiéndolo en un entorno hostil y de alto riesgo para la propiedad privada y las nuevas inversiones.

2.1. Campesino como sujeto de derechos en el Acto legislativo 01 de 2023

Entre las primeras apuestas legislativas del Gobierno actual se sitúa el Acto legislativo 01 de 2023 en el cual se modifica el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia:

Art. 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa.

El campesinado es sujeto de derechos y de especial protección, tiene un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de **la soberanía alimentaria**, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales.

El Estado reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material desde un enfoque de género, etario y territorial, el acceso a bienes y derechos como a la educación de calidad con pertinencia, la vivienda, la salud, los servicios públicos domiciliarios, vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la participación reforzada, la conectividad digital, la mejora de la infraestructura rural, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica para generar valor agregado y medios de comercialización para sus productos.

Los campesinos/as son libres e iguales a todas las demás poblaciones y tienen derecho a no ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular las fundadas en su situación económica, social, cultural y política.

La norma resalta como finalidad principal alcanzar la *soberanía alimentaria*, priorizando para este fin los usos agrícolas de la tierra por encima de otros fines económicos. Bajo esta premisa, se justifican políticas antiliberales que favorecen la redistribución de tierras y destruyen la propiedad y los derechos adquiridos, afectando a propietarios legítimos al limitar sus derechos sin ofrecer compensaciones adecuadas ni garantías legales suficientes.

La soberanía alimentaria parte de la premisa de que la producción de alimentos es el mejor uso posible de la tierra. Sin embargo, el abastecimiento de alimentos no depende de la producción a pequeña escala. Por el contrario, **la seguridad alimentaria se enfoca en garantizar el acceso continuo a alimentos suficientes.** Este enfoque reconoce que el abastecimiento de alimentos depende de la productividad a escala, el comercio, bajos precios y la inversión extranjera, factores esenciales para alcanzar este objetivo que las reformas subestiman.

Al definir de manera amplia la potestad del gobierno central en relación con el campesino, el acceso a la tierra, el territorio y los recursos naturales, se corre el riesgo de que las autoridades implementen medidas que subordinan los derechos individuales de propiedad al cumplimiento de objetivos sociales o políticos, generando inseguridad jurídica. Este desequilibrio puede desincentivar la inversión y vulnerar la estabilidad de los derechos de propiedad.

2.2. Decreto 1004 de 2024. Consulta previa y Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos

Este Decreto en conjunto con el Acto Legislativo 01 de 2023 ha abierto la posibilidad de considerar la *consulta previa* de comunidades campesinas para la elaboración de proyectos de inversión con impacto en áreas rurales, así pues, la reglamentación contenida en el Decreto 1004 de 2024 que crea la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos y se genera el alistamiento institucional para adelantar dichas consultas.

En el país la consulta previa ha procedido en el caso de tensión de derechos de propiedad colectiva entre derechos adquiridos por un lado y comunidades étnicas (indígenas, afrodescendientes, raizales, palenqueros y comunidades rom), ahora mediante Acto legislativo se agrega la categoría de campesino como sujeto de derechos y precedente de consulta previa se incrementan las tensiones. Al crear una comisión política al respecto se elimina la esfera de planeación descentralizada por una centralizada que destruirá valor.

La implementación de figuras con vocación de planeación territorial y ordenamiento del suelo como los Territorios Campesinos Tecam y las nuevas Zonas de Reserva Campesina (ZRC) genera tensiones significativas respecto al concepto y los límites de la propiedad privada. Al priorizar los intereses colectivos de la comunidad campesina sobre los derechos de propietarios individuales —que en muchos casos también pueden ser campesinos—, se incrementan tanto la ambigüedad normativa como los costos de transacción asociados a la resolución de estos conflictos. Esto afecta la certeza jurídica, fundamental para la estabilidad del mercado de tierras.

Los TECAM y las ZRC, al habilitar la posibilidad de reclamar terrenos que se consideren de uso potencial para comunidades campesinas, introduce ambigüedad sobre títulos previamente claros y legítimos, utilizados para actividades distintas a las asociadas con el concepto de “derechos campesinos”. Este marco normativo genera una mayor incertidumbre sobre el derecho de propiedad, debilitando la confianza en los títulos existentes y desincentivando la inversión.

Finalmente, la consulta previa campesina en el marco de la Comisión Mixta de Asuntos Campesinos supedita cualquier legislación asociada a la tenencia de inmuebles rurales a consulta previa con un cuerpo colegiado que debe avalar cualquier iniciativa relacionada con la propiedad rural así como con el uso lícito (incluida la política de sustitución de cultivos ilícitos). De otro lado, la priorización normativa del campesino como sujeto de especial protección constitucional podría crear desigualdad ante la ley, favoreciendo a este grupo sobre otros actores, como pequeños productores o empresarios rurales. Esto contraviene el principio de igualdad formal, necesario para garantizar una participación equilibrada en el mercado de tierras, y puede derivar en distorsiones económicas y conflictos sociales en los territorios.

Los aumentos en los costos de transacción generan fricciones que dificultan la posibilidad de realizar intercambios voluntarios de manera ágil, rápida y flexible, afectando la eficiencia del mercado.

Desde la perspectiva de Coase (1963) la *consulta previa* generaría una barrera a la negociación y de la movilidad, cambio de manos y valoración de la propiedad, las transacciones tenderían a no realizarse, lo que reduce la asignación eficiente de los recursos.

Esto es evidente en el caso de los proyectos de inversión en áreas rurales, en los que los altos costos de transacción —exacerbados por la necesidad de consultas previas a comunidades étnicas— han obstaculizado el desarrollo de iniciativas importantes, como parques eólicos, distritos de riego, y proyectos de infraestructura, incluidos carreteras y vías de acceso. A esta complejidad se añade la consulta campesina, lo que introduce aún más actores y eleva los costos de coordinación y negociación.

No obstante, cuando en una negociación sobre derechos de propiedad las decisiones no dependen exclusivamente de las partes involucradas, sino que deben ser consultadas con la comunidad, los costos de transacción suelen incrementarse considerablemente. En algunos casos, estos costos pueden llegar a ser prohibitivos, dificultando o incluso imposibilitando la negociación.

Este proceso puede resultar en la invisibilización y desvalorización de los derechos de propiedad privado, ya que la consulta previa con más actores

introduce dinámicas complejas que afectan la viabilidad de ciertos acuerdos. Además, al suprimir el carácter general y abstracto del derecho de propiedad, impide que los particulares puedan desarrollar sus propios intereses y objetivos, otorgando un enfoque concreto determinado por el Gobierno, lo que distorsiona y limita la información que genera valor en el mercado.

Según la teoría económica de la propiedad privada, contar con derechos claros sobre los recursos es clave para la eficiencia económica, ya que reduce los costos de transacción y facilita las negociaciones. Sin embargo, el Acto Legislativo 01 de 2023 introduce más niveles de negociación, como la consulta a otros sectores de la comunidad, lo que puede aumentar los costos de transacción y generar obstáculos para la inversión. Esto podría afectar negativamente la eficiencia y promover un uso subóptimo de los recursos rurales.

2.3. Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), Decreto 78 de 2024

Otro cambio por la misma línea del anterior corresponde al Decreto Reglamentario 780 de 2024, que reglamenta el artículo 359 de la Ley 2294 de 2023 (PND 2022-2026), tiene como objetivo establecer el procedimiento para la constitución, reconocimiento y fortalecimiento de la territorialidad campesina a través de los *Territorios Campesinos Agroalimentarios* (TECAM).

Esta nueva figura de ordenamiento social de la propiedad rural se presenta como una alternativa a las Zonas de Reserva Campesina (ZRC), pero con un enfoque más político, ya que elimina reemplazar la propiedad privada por la propiedad colectiva, contempla la creación de Juntas de Gobierno Campesino, encargadas de elaborar *planes de vida digna* para ejecutar en esos territorios con financiación pública (art. 6 del Decreto). Incentivando ejercicios de planificación colectiva de la propiedad y destruyendo valor que podría surgir de la iniciativa privada.

Los TECAM podrían imponer restricciones sobre tierras privadas, generando incertidumbre sobre su uso y potenciales expropiaciones en el marco de las políticas agroalimentarias nacionales. La superposición con otras figuras territoriales (como reservas campesinas o áreas protegidas) podría complicar la gestión de recursos y generar conflictos sobre el uso del suelo.

La incorporación obligatoria desde Gobierno nacional de los TECAM en los POT genera tensiones con los municipios, que se verían limitados en su capacidad para gestionar el uso del suelo según sus necesidades locales. Además, la complejidad del marco regulatorio propuesto podría aumentar

la incertidumbre y los costos de transacción asociados con la gestión y negociación del uso de la tierra.

La falta de reglas claras y definidas sobre los derechos de propiedad y las responsabilidades dentro de los TECAM puede generar ambigüedad, lo que a su vez incrementa las barreras para el desarrollo económico eficiente de estas áreas. Esta ambigüedad en las reglas del juego podría desalentar tanto la inversión privada como la adecuada explotación de los recursos disponibles.

El éxito de los TECAM depende de la confianza, las normas formales, pero también las normas informales en el sentido de North (1993) que facilitan la cooperación y el intercambio entre los actores involucrados. No se conoce que el Gobierno esté interesado en estudiar la gobernanza local de las comunidades campesinas o sus formas de gestión colectiva de los recursos para asumir que esta forma de ordenamiento territorial se ajustará a sus usos, costumbres, información y fines particulares.

Si no se logra establecer un entorno normativo claro, predecible, flexible a los propios intereses de los ciudadanos, general y abstracto que pueda ser adaptado a las situaciones de tiempo y lugar, es probable que merme la confianza institucional y lleve a una subutilización de la tierra, puesto que los incentivos no estarán alineados con los principios de eficiencia y optimización del uso de los recursos evidenciándose la tragedia de los comunes y sus problemas típicos de gobernanza que menciona Ostrom (2009).

En consecuencia, si no se implementan mecanismos más precisos y eficientes para la gestión de estos territorios, es posible que los TECAM enfrenten los mismos obstáculos de inseguridad jurídica que anteriores iniciativas de reforma agraria, afectando tanto la productividad como la sostenibilidad de los territorios rurales.

Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA)

Como parte de los TECAM, el PND dispone también el establecimiento de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA), las cuales deben integrarse en los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), lo que limita el uso del suelo para otros fines diferentes a los referidos en sus competencias de urbanización y en últimas, transgrede las facultades de los alcaldes municipales en la configuración del territorio a escala local.

Con esta nueva responsabilidad se arriesgan actividades de mayor impacto en la producción a escala de bienes de infraestructura, generación de energía y de actividades industriales, creando rigidez normativa, re-centralizando funciones que hasta su vigencia estaban descentralizadas y obstaculizando la potestad para el desarrollo territorial.

Las APPA constituirán zonas de especial interés destinadas a garantizar el derecho humano a la alimentación. En cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política y del Acto Legislativo que eleva al campesinado como sujeto de derechos, estas áreas contarán con una protección especial por parte del Estado nacional central.

Su declaratoria, a cargo de una entidad administrativa como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), con el respaldo técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), constituye un ejemplo de violación de la propiedad privada y del orden jurídico previo establecido. Estas entidades administrativas y no judiciales impondrán el uso y fin exclusivo de estas tierras, limitando los derechos de los propietarios, subordinado su control a decisiones administrativas (UPRA, 2023) y rompiendo con las reglas de la propiedad privada.

Al tener la Ley del PND una jerarquía superior a la de los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, puede anular derechos adquiridos sobre el uso del suelo, limitando para fines no agrícolas y afectando la capacidad de los propietarios para desarrollar proyectos libres en sus tierras, así como a las administraciones de los municipios para planificar el uso del suelo, generando conflictos sobre la gestión de actividades económicas en áreas destinadas a la producción agrícola.

2.4. Decreto Ley 1094 de 2024. Autoridad Territorial Económica y Ambiental (ATEA)

El Decreto Ley 1094 de 2024 expedido por la Presidencia de la República otorga competencias amplias a las comunidades indígenas y en especial a los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC, sobre tierras rurales, sin una delimitación clara, lo que dificulta la gobernabilidad y uso territorial del suelo, afectando el desarrollo de proyectos productivos.

Este Decreto crea un sistema de gobernanza paralelo, otorgando a las autoridades indígenas competencias sobre recursos naturales, lo que fragmenta la unidad del Estado y genera tensiones con las autoridades locales y nacionales.

Debe recordarse que la CRIC ha sido un grupo de presión importante y aliado de la propuesta y la gestión del actual Gobierno (CRIC, 1993).

2.5. Competencias ambientales de autoridades indígenas: planeación, dominio y catastro en el Decreto 1275 de 2024

El Decreto 1275 de 2024 extiende competencias de planeación ambiental y definición de usos en áreas reclamadas por comunidades indígenas, generando tensiones con autoridades locales en la planificación y uso de los recursos naturales y acrecentando los conflictos de interés.

Este Decreto junto al Decreto Ley 1094 de 2024 permiten a las autoridades indígenas gestionar tierras no formalmente reconocidas, lo que genera inseguridad jurídica para terceros con intereses en estas áreas y puede afectar derechos de propiedad ya adquiridos.

El artículo 45 de la Ley 2294 de 2023 otorga a las comunidades étnicas la potestad de convertirse en operadores catastrales, función que podría generar conflictos territoriales al involucrar a actores con intereses sobre tierras baldías y otras no especificadas pero correspondientes a las aspiraciones territoriales étnicas, poniendo en riesgo los títulos de propiedad existentes y afectando la transparencia en la gestión de derechos de propiedad.

El Decreto también deriva de lo preceptuado en el Art. 45 de la Ley 2294 de 2023 (PND) que establece a las comunidades étnicas como sujetos aptos para ser operadores catastrales con el fin del levantamiento de datos estadísticos, el levantamiento de información económica, física y jurídica de los predios.

Esta iniciativa plantea riesgos, no por asignar la operación catastral a las comunidades, sino por la posibilidad de extender esas competencias a áreas en disputa territorial aumentando el conflicto, imposibilitando la claridad de los derechos de propiedad y aumentando los costos de transacción para su guarda y desarrollo. Esta modificación normativa perjudica de plano la definición de la información catastral por parte de un actor que disputa su propiedad, es decir, las comunidades serían juez y parte en la definición de esos datos catastrales.

El Decreto 1275 de 2024 permite a las autoridades indígenas imponer sanciones en áreas no reconocidas formalmente, lo que genera superposiciones con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y otras autoridades ambientales, complicando la coordinación en la gestión de recursos.

2.6. Decreto 977 de 2024. Distritos Mineros Especiales limita la expansión del sector minero

El Decreto 977 de 2024 plantea la creación de Distritos Mineros Especiales que requieren una planificación socioambiental especial para integrar actividades mineras y productivas. Estos distritos deben articularse con las normativas de ordenamiento territorial existentes (POT, EOT), lo que puede generar tensiones entre los objetivos de diversificación productiva y las restricciones ambientales o de uso del suelo en las zonas afectadas.

Aunque el decreto promueve la formalización minera, también impone un marco de reconversión laboral para mineros en áreas con restricciones ambientales que paradójicamente incrementa los costos de la legalidad. Esto también coincide con la reforma laboral que actualmente tramita el Gobierno nacional en el Congreso de la República, en estipulaciones que aumentan el costo de contratación en el empleo minero.

Estas iniciativas pueden generar incertidumbre para los mineros sobre sus derechos de explotación, especialmente en zonas donde las actividades mineras tradicionales podrían ser limitadas o reemplazadas por otras actividades productivas, sin ninguna certeza sobre su viabilidad.

Además de los costos de legalidad, aumenta los costos de transacción para la actividad minera. El Decreto 977 de 2024 establece la creación de mesas de trabajo interinstitucionales para gestionar los Distritos Mineros, donde participarán autoridades mineras, ambientales y territoriales. La coordinación efectiva entre estas entidades para evitar conflictos de competencia, especialmente en zonas con superposición de jurisdicciones y múltiples actores constituye un reto que aumenta los costos de negociación y pudiese prolongar el inicio de proyectos.

Requiere una estrecha colaboración entre las autoridades mineras y ambientales para definir y delimitar las reservas temporales. Sin embargo, la coexistencia de competencias en la gestión de recursos naturales y la protección ambiental podría generar conflictos entre las autoridades locales y nacionales, especialmente en zonas de explotación minera en las que se busca equilibrar la actividad económica y la conservación ambiental

2.7. Decreto 044 de 2024. Reservas delimitación de áreas de reserva temporal contra el ordenamiento minero-ambiental

El Decreto 044 de 2024 establece criterios para la delimitación de áreas de reserva temporal, que excluyen actividades mineras y de explotación de factores de producción locales. Estas áreas deben

integrarse en los planes de ordenamiento territorial, lo que puede generar desafíos en la compatibilización entre la protección ambiental y los intereses económicos mineros. La creación de reservas temporales añade un componente de rigidez a la planificación territorial, especialmente en zonas con potencial minero.

2.8. Jurisdicción agraria: principios y competencias que sobrepasan la función social de la propiedad

Otra legislación que sobrepasa la función social de la propiedad tiene que ver con la Jurisdicción Agraria.

Ley Estatutaria Jurisdicción Agraria define la integración y composición de los despachos judiciales especiales para dirimir controversias agrarias. A la fecha, no se han planteado las competencias funcionales atribuidas a esos jueces y magistrados; con el agravante de que el Consejo Superior de la Judicatura creó 5 círculos judiciales con 41 cargos, creados mediante el acuerdo PCSJA23-12132 sin mencionar su funcionalidad y alcance.

De acuerdo con el [Proyecto de Ley radicado por el Gobierno nacional que regularía las competencias](#) de la Jurisdicción Agraria otorgaría a los jueces agrarios amplias facultades sobre la propiedad de la tierra y principios interpretativos amplios y ambiguos, aumentando la incertidumbre jurídica y el riesgo de decisiones discrecionales que afecten derechos de propiedad.

La expansión de [las competencias de la Jurisdicción Agraria](#), **como se planteaba en el Proyecto de Ley radicado en el Congreso, genera el riesgo de aumentar considerable en los costos de transacción y provocar inseguridad jurídica.** Aunque el Acuerdo Final de Paz tenía como objetivo crear una oferta institucional para resolver los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra (Punto 1.1.8), ya problemática de por sí, el Proyecto de Ley pretendía ir mucho más allá de este propósito, otorgando a los jueces agrarios facultades para intervenir en asuntos contractuales, ambientales y registrales.

Este enfoque fragmentado podría llevar a la **creación de interpretaciones y reglas específicas** para cada caso en lugar de generar normas claras y generales sobre la propiedad, lo que desde la óptica de Coase aumenta la incertidumbre legal y dificulta la resolución eficiente de los conflictos.

La falta de reglas uniformes complica las negociaciones entre las partes, ya que los actores no tienen claridad sobre los derechos de propiedad y las posibles soluciones jurídicas. Esto eleva los costos de transacción, pues las partes deben dedicar más recursos a la búsqueda de información, la resolución de disputas y la interpretación legal.

La hostilidad radica en que el Proyecto de Ley no se limita a diseñar la oferta judicial, sino que se extiende a definir principios y normas sustanciales y procesales de derecho de propiedad agrario con finalidades más allá que garantistas de la propiedad, relativizando su función mucho más allá de lo que se entiende por función social.

El Proyecto replica normas preexistentes generando redundancia jurídica y exponiendo conceptos ya definidos a discusión del Congreso sin necesidad.

Resulta preocupante que, según el capítulo de principios del Proyecto de Ley, el juez no estaría obligado a aplicar normas concretas ni reglas de juego claramente definidas para fallar en derecho. En cambio, de acuerdo con el texto radicado, podría basar sus sentencias en principios ambiguos e imprecisos, como “el buen vivir”. Esto genera una serie de vacíos conceptuales que permitirían al operador judicial tomar decisiones fundamentadas en criterios subjetivos, lo que eliminaría cualquier posibilidad de seguridad jurídica para las inversiones rurales.

Por si fuera poco, **el Proyecto de Ley** establece que en el proceso judicial hay presunción de veracidad sobre todas las afirmaciones realizadas por los sujetos de especial protección constitucional, esto es, se presume que es verdad y no requiere ningún tipo de prueba cualquier afirmación sobre la existencia de hechos o derechos efectuada por alguien que ostente esa condición.

En el debate probatorio procesal, es de suma gravedad que una parte no deba probar los hechos o derechos objeto de disputa y simplemente se presuman ciertos. Consideramos que este principio es altamente lesivo de las garantías procesales y de la propiedad privada.

La creación de la Jurisdicción Agraria sin atribuciones claras muestra cómo la falta de definiciones y competencias de los jueces puede crear incertidumbre.

Esto es consistente con la teoría económica que enfatiza que la incertidumbre jurídica eleva los costos de transacción y desalienta las inversiones. La seguridad en los derechos de propiedad es esencial para fomentar la inversión y el desarrollo, pero este tipo de incertidumbres pueden tener un efecto contrario.

2.9. Extranjerización de la tierra

El Gobierno nacional presentó un proyecto de ley sobre la limitación de la inversión extranjera, conocido como *extranjerización de la propiedad de la tierra*.

Específicamente este proyecto contempla prohibiciones a la tenencia, posesión o propiedad en cabeza de extranjeros; modificaría el régimen de inversión extranjera e implicaría un incumplimiento a los tratados internacionales ratificados por el Estado en las últimas dos décadas. Este tipo de iniciativas constituye una clara hostilidad contra los derechos de propiedad privada, y una animadversión a la movilidad de capitales y el carácter impersonal de los mecanismos del mercado para valorar los activos y en este caso la tierra.

Restringir la inversión extranjera equivale a vetar de títulos de propiedad a aquellos de autónoma y voluntariamente deseen invertir y generar valor en el campo colombiano. En lugar de restringir la inversión extranjera, se debe incentivar la capitalización de las tierras para aumentar la productividad y mejorar las condiciones de vida en el campo.

Restringir la propiedad extranjera y la inversión de tierras, en realidad pone en riesgo el mercado y la seguridad alimentaria de aquellas regiones que podría aumentar la producción de alimentos y con ello reducir sus precios. **Un aumento de la productividad agrícola** abastece el mercado interno y posibilita vender los excedentes en el exterior. Al aumentar la producción de los productos agrícolas, el país puede asegurar su abastecimiento interno y generar ingresos adicionales a través de las exportaciones.

2.10. Eliminación del control judicial de las decisiones de la Agencia Nacional de Tierras

La Ley del Plan Nacional de Desarrollo pretendió suprimir (artículo 61), el control judicial automático de las decisiones de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en los procedimientos agrarios referidos a los numerales 4, 5 y 7 del Artículo 58 del Decreto Ley 902 de 2017. Se trata de los procedimientos de mayor importancia para la definición de los derechos de propiedad rural. En otras palabras, **la modificación contenida en el art 61 del PND, implicaba que ese control judicial no sería efectuado en unos procedimientos agrarios estratégicamente seleccionados:**

- i) Procesos de Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.
- ii) Extinción judicial del dominio sobre tierras insuficiente o inadecuadamente aprovechadas de que trata la Ley 160 de 1994.

- iii) Proceso de Caducidad administrativa, condición resolutoria del subsidio, reversión y revocatoria de titulación de baldíos de que trata la Ley 160 de 1994.

Si bien esta disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C294 de 2024¹, el mismo texto es recogido en el artículo 12, párrafo 1º del Proyecto de Ley 183 de 2024 Senado de Jurisdicción Agraria radicado el pasado 27 de agosto de 2024; es decir, pareciera que el Gobierno nacional insiste en tomar decisiones sobre la propiedad rural sin tener control judicial automático y suscitando un amplio margen de discrecionalidad en la ANT.

Ahora bien, el artículo 61 de la Ley 2294 de 2023 no agotó su ámbito de aplicación en el aspecto declarado inexecutable. También generó la posibilidad de que la ANT persiga los predios de más de dos Unidades Agrícolas Familiares (UAF) y una vez inventariados verifique que se encuentren suficientemente explotados (que no se trate de inmuebles ociosos).

Este aspecto ha sido objeto de un borrador de reglamentación, dicha iniciativa de Decreto no ha nacido a la vida jurídica pero su texto sometido a los comentarios ciudadanos creaba nuevas causales de extinción de la propiedad suscitando una avalancha de intervenciones ciudadanas dado que se extendía la posibilidad de suprimir el derecho de propiedad sin lugar a indemnización (extinción del dominio) por causales no definidas en la ley previamente. A la fecha, esta iniciativa no ha sido expedida pero las alertas sobre su eventual emisión generaron preocupaciones.

El intento de suprimir el control judicial en ciertos procedimientos relacionados con la propiedad rural refleja un movimiento hacia la concentración de poder en una agencia estatal sin control externo, lo que puede erosionar la seguridad jurídica en la propiedad privada. Según Cooter y Ulen (2009), **el derecho a proteger la propiedad es fundamental para incentivar la inversión y el uso eficiente de los recursos**. Al eliminar mecanismos de control, se aumentan los riesgos de arbitrariedad, lo que desincentiva el uso productivo y la inversión en tierras rurales.

2.11. Incremento del impuesto predial

El Proyecto de Ley que modifica el techo del incremento del impuesto predial -292/2023C- subiéndolo hasta el 300% y modificando los límites vigentes del IPC+8 de la Ley 1995 de 2019 y del 100% de la Ley 44 de 1990 pasó

¹ La H. Corte Constitucional declaró inexecutables el numeral 6º y el párrafo 3º del artículo 61 de del PND por vicios en su proceso de formación, particularmente por la violación de los principios de publicidad, consecutividad e identidad flexible.

su primer debate en el Congreso y amenaza con aumentar las barreras tributarias y el costo de la legalidad en el campo, planteando serios desafíos desde la perspectiva de la formalización.

Este aumento modifica los límites establecidos en leyes anteriores, como el IPC + 8% de la Ley 1995 de 2019 y el 100% de la Ley 44 de 1990, lo cual puede tener implicaciones negativas para la regularización y formalización de la propiedad, especialmente en áreas rurales y comunidades con baja capacidad económica.

Un incremento tan elevado del impuesto predial puede actuar como una barrera significativa para la formalización de la propiedad.

Propietarios informales, que ya enfrentan dificultades para regularizar sus tierras, se verían desincentivados a entrar en la legalidad si saben que los costos tributarios se dispararán una vez se formalicen.

En muchas zonas rurales o de baja urbanización, la capacidad de pago de los propietarios es limitada, por lo que un aumento tan drástico en la carga tributaria podría perpetuar la informalidad. De acuerdo con los principios de formalización, las políticas deberían ser diseñadas para facilitar la inclusión en el sistema legal, no para complicarla o encarecerla.

El alto costo de la legalidad, siguiendo a Gherzi (1987) obstaculiza el cumplimiento. Si bien es necesario actualizar los valores de los avalúos catastrales para que reflejen el valor real de los inmuebles, hacerlo de manera planificada con un tope fijo, como lo permitiría este aumento del 300%, puede resultar en cargas impositivas que son insostenibles para los propietarios, en especial aquellos con menores recursos.

Para muchos, el costo de mantenerse dentro del marco legal (pago del impuesto predial) se volvería prohibitivo, lo que podría provocar un aumento en el número de morosos o, incluso, un retroceso en la formalización, ya que muchos preferirían mantenerse en la informalidad para evitar estas cargas fiscales.

La reglamentación que el IGAC deberá adoptar respecto al artículo 49 de la Ley 2294 de 2023. Esta reglamentación, que definirá la metodología para aumentar el avalúo catastral a nivel nacional, será crucial para entender el impacto real de esta reforma tributaria.

Si la metodología genera incrementos desproporcionados en el avalúo catastral, la consecuencia será un aumento exponencial de los impuestos, lo que afectará negativamente a los propietarios, especialmente en áreas con bajos ingresos. **El manejo de este proceso requiere un equilibrio entre ajustar los valores a la realidad del mercado inmobiliario y no imponer una carga fiscal que limite la formalización o que haga inviable el cumplimiento.**

En vez de aumentar el impuesto predial hasta hacer imposible su pago no es una política viable en Colombia, donde la mitad de la tierra no tiene titulación legal. Por el contrario, el Gobierno debería ofrecer incentivos fiscales a los propietarios que formalicen sus tierras para acelerar el proceso de titulación.

Mantener los topes de la Ley 1995 de 2019 (IPC + 8%) sería una medida prudente para evitar un salto abrupto en los impuestos prediales. Esta moderación permitiría un ajuste gradual de los avalúos catastrales y una actualización fiscal más acorde con las posibilidades de los contribuyentes.

Conclusiones

Los proyectos de ley presentados por el Gobierno nacional y regulaciones recientes en materia de ordenamiento territorial y gestión de la tierra en Colombia van más allá de la función social de la propiedad establecida en la Constitución, **transgrediendo además del derecho fundamental a la propiedad privada, los principios constitucionales como la descentralización político-administrativa.**

Estas medidas imponen determinaciones centralizadas que desdibujan el equilibrio entre las competencias nacionales y locales, afectando la autonomía de los municipios y socavando la democracia. Además, introducen nuevas barreras legales y económicas que generan incertidumbre, aumentan los costos de transacción, desincentivan la inversión y complican el desarrollo sostenible de las zonas rurales y urbanas.

Un sistema legal que garantice los derechos de propiedad privada, protegiendo a las personas y sus bienes legítimamente adquiridos, es un pilar central de la libertad económica y el desarrollo de cualquier sector de la economía.

Sin embargo, la creación de los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TECAM), las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos (APPA) y la ampliación de la autoridad de las comunidades indígenas, introducen **nuevas formas de interpretar y nuevas capas de burocracia y negociación que encarecen las transacciones de tierras.** El requisito de consultas con comunidades campesinas, según el Decreto 1004 de 2024, añade complejidad, aumentando los costos de transacción y dificultando una asignación eficiente de recursos.

Esta proliferación de normativas también ha generado **incertidumbre sobre los derechos de propiedad, desincentivando la inversión nacional y extranjera.** Las restricciones al uso de la tierra en los TECAM y las APPA minan la seguridad jurídica y la confianza de los inversionistas. Incluso iniciativas que buscaba limitar la propiedad de tierras extranjeras, reflejan una postura adversa hacia el capital extranjero, lo que afecta negativamente la competitividad internacional del sector rural.

Las restricciones impuestas por normativas como las APPA, que limitan el uso de la tierra exclusivamente a la producción de alimentos, **reducen el potencial de diversificación económica en las zonas rurales,** restringiendo actividades como el desarrollo urbano o la generación de energía.

En paralelo, la creación de Distritos Mineros Especiales mediante el Decreto 977 de 2024, aunque busca promover la formalización, introduce nuevos

requisitos de planificación y costos de cumplimiento que podrían obstaculizar las actividades mineras.

El impacto económico de estas medidas se agrava por la falta de claridad en los roles de las entidades involucradas —Ministerios, Agencia Nacional de Tierras, Corporaciones Autónomas Regionales y municipios—, lo que genera conflictos de competencias y dificulta la implementación efectiva de las reformas. Esto es evidente en los TECAM, donde las Juntas de Gobierno Campesino a menudo operan en contradicción con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y otras políticas locales, debilitando la descentralización.

La incertidumbre legal también se ha visto exacerbada por iniciativas que **amplían la discrecionalidad de los jueces agrarios y eliminan la supervisión judicial sobre la ANT.** La falta de directrices claras y la posibilidad de interpretaciones subjetivas generan un entorno impredecible para los inversionistas y propietarios de tierras, debilitando el Estado de derecho.

Finalmente, la implementación de estas políticas **afecta la cohesión social y la convivencia pacífica en áreas rurales.** La superposición de figuras territoriales, como los TECAM, las Zonas de Reserva Campesina y los territorios étnicos, genera conflictos sobre titularidades, **alimentando percepciones de trato desigual ante la ley en el acceso a derechos y recursos.**

En regiones con presencia de actores armados ilegales, estas tensiones podrían ser instrumentalizadas para el control territorial y la anarquía, profundizando la desconfianza hacia las instituciones estatales y los conceptos ordenadores básicos como la propiedad y las responsabilidades de orden territorial en autoridades descentralizadas.

En conclusión, el debilitamiento de la descentralización, los elevados costos de transacción, la incertidumbre legal y las restricciones económicas están erosionando la competitividad, limitando la inversión y perpetuando la desigualdad en las zonas rurales. Este enfoque centralizado no solo socava el desarrollo económico, sino que también compromete la estabilidad social y política, alimentando narrativas de legitimidad paralela en regiones con baja presencia estatal.

Referencias

Acto Legislativo 01 de 2023. Por medio del cual se reconoce al Campesinado como sujeto de Especial Protección Constitucional. Diario Oficial No. 52.447 de 5 de julio de 2023

Consejo Superior de la Judicatura. ACUERDO PCSJA23-12132, Por el cual se crea un distrito judicial, unos circuitos judiciales y unos despachos judiciales, con carácter permanente, en la Jurisdicción Agraria y Rural y se dispone su implementación gradual y progresiva.

CRIC (1993). Historia del proyecto político. Disponible en <https://www.cric-colombia.org/portal/proyecto-politico/>

Decreto 1004 de 2024. Por el cual se adiciona el Libro 2 del Decreto 1066 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, con el fin de reglamentar el artículo 358 de la Ley 2294 de 2023 «Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia Potencia Mundial de la Vida» en lo relacionado con la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos. 5 de agosto de 2024.

Decreto 780 de 2024. Territorios Campesinos Agroalimentarios. Ministerio de Agricultura.

Decreto Ley 902 de 2017. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Decreto reglamentario 780 de 2024 del Art 359 de la (Plan Nacional de Desarrollo)

Decreto Ley 1094 de 2024. Por el cual se reconoce el mandato de la Autoridad Territorial Económica y Ambiental- ATEA, instrumento de derecho propio expedido por las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas del Consejo Regional Indígena del Cauca- CRIC, se establecen competencias, funcionamiento y mecanismos de coordinación para su ejercicio en los territorios que lo conforman en el marco de la autonomía y autodeterminación, y se dictan otras disposiciones. Agosto 28 de 2024.

Ley 200 de 1936. Sobre el régimen de tierras.

Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Colombia Potencia Mundial de la Vida. Diario Oficial No. 52.400 de 19 de mayo de 2023.

North D. C. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva. Fondo de Cultura Económica.

Proyecto de Ley 309 de 2023C. Por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros

Proyecto de Ley Estatutaria sobre jurisdicción agraria 157/2023S. Por medio de la cual se modifica la Ley 270 de 1996, se determina la integración y estructura de la Jurisdicción Agraria y Rural, y se adoptan otras.

UPRA, (2023). A, B, C de las Áreas de Protección para la Producción de Alimentos. Disponible en https://upra.gov.co/es-co/Documents/20230925_Cartilla_APPA.pdf



ICP
DESDE 1987

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
info@icpcolombia.org / Cel. +57 313 431 20 95
Calle 70 #7A - 29 Bogotá, Colombia
www.icpcolombia.org

