



Bogotá, 31 de septiembre de 2020

Honorable Senador  
**Guillermo García Realpe**  
Presidente  
**Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República**

Ref. Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 134 de 2020 (Senado) **“Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”**

En atención a la honrosa designación que nos hizo la mesa directiva como ponentes, nos permitimos hacer entrega del informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 134 de 2020 (Senado), “Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales” para el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,

**Pablo Catatumbo Torres**  
Honorable Senador  
Coordinador ponente

**Sandra Liliana Ortiz**  
Honorable Senadora  
Ponente

**Didier Lobo Chinchilla**  
Honorable Senador  
Ponente



## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 134 DE 2020 SENADO**

**“Por medio del cual se adopta una política de estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”**

### **I. Trámite y antecedente del Proyecto**

El Proyecto de Ley de origen congresional fue radicado en la Secretaría del honorable Senado de la República el día 21 de julio de 2020 por parte de los Senadores Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar, Feliciano Valencia y Gustavo Petro.

Conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 1992, el 4 de septiembre de 2020 fuimos designados Pablo Catatumbo Torres, Sandra Liliana Ortiz y Didier Lobo Chinchilla como ponentes para Primer Debate en Comisión Quinta del Senado.

Se radica ponencia para primer debate en Comisión Quinta del Senado.

### **II. Objeto del Proyecto**

La presente Ley tiene por objeto crear el índice oficial sobre la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, como política de Estado, con facilidad de acceso y fuente de información de todas las entidades del Estado para la formulación de políticas públicas del sector y que contribuya con información para la evaluación y el seguimiento del comportamiento de la distribución de la tierra en el país, observar y evaluar la estructura de la tenencia de la tierra rural, específicamente los procesos de fraccionamiento antieconómico y concentración.

### **III. Justificación del Proyecto de Ley**

- a. Antecedentes en información oficial sobre la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra**



En lo que respecta a proyectos de recolección y unificación de información sobre la distribución de la propiedad rural y la tenencia de la tierra para elaboración de indicadores, en Colombia podemos identificar tres antecedentes principales: (i) El Censo de Minifundios, realizado por el Ministerio de Agricultura y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA (1995), (ii) el Atlas de distribución de la propiedad rural en Colombia, realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi Y la Universidad de los Andes (2012) y (iii) 19 ejercicios de cálculo del índice de Gini por parte de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios – UPRA, que no permiten hacer comparaciones debido a que se usaron diferentes procesos metodológicos y fuentes de información; el último de ellos llamado Análisis de la distribución de la propiedad rural en Colombia: propuesta metodológica (2016).

Lo anterior evidencia que la recolección de información, análisis, mediciones y cálculos sobre datos históricos de tenencia de la tierra en Colombia han tenido origen en instituciones no oficiales, universidades y grupos de investigación que no tienen legalmente la obligación de construir metodologías y viabilizar estrategias para la obtención de información sobre la propiedad rural, sino que los impulsa un el interés académico.

Pese a la existencia de normas que hacen explícita la función de la UPRA de caracterizar, precisar y evaluar los fenómenos relacionados a la estructura de la tenencia de la tierra y establecer indicadores para la formulación de políticas públicas; actualmente, no existe ni en la UPRA, ni en el DANE, ni en el IGAC, ni en la Agencia Nacional de Tierras u otra entidad del Estado, ninguna publicación regularizada de información base que permita contrastar adecuadamente las cifras sobre tamaños prediales, distribución de la tenencia de la tierra con el fin de construir políticas estatales efectivas para cumplir con el ordenamiento social de la propiedad rural, especialmente, en lo que respecta al cumplimiento de la función social y ecológica de la misma.

#### **b. Ausencia de información y necesidad de un índice oficial sobre tenencia de la tierra**

La distribución y tenencia de la tierra ha sido un elemento central de la política de desarrollo rural. Precisamente iniciativas legislativas como la ley 200 de 1936, la ley 135 de 1961 y la vigente ley 160 de 1994 han abordado la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra como elementos centrales de la política de desarrollo agrario del país,



sin embargo eso no ha conducido a la construcción oficial de indicadores que permitan realizar un seguimiento a la efectividad de las acciones emprendidas en este campo.

Por su parte, el Censo Nacional Agropecuario de 2014 abrió un debate necesario para el desarrollo rural del país. Por tercera vez en la historia del país se realizaba un ejercicio sistemático que permitió abstraer o más bien generar una fotografía de las condiciones en que venía funcionando la ruralidad, esto es de suma importancia para la orientación de la política de desarrollo rural ya que sin información oficial sobre el comportamiento de la propiedad rural y tenencia de la tierra se dificulta la toma de decisiones en esta materia.

El índice oficial sobre la distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, como política de Estado, se propone como fuente de información de todas las entidades del Estado para la formulación de políticas públicas del sector y que contribuya con información para la evaluación y el seguimiento del comportamiento de la distribución de la tierra en el país, observar y evaluar la estructura de la tenencia de la tierra rural, específicamente los procesos de fraccionamiento antieconómico y concentración.

En este sentido se busca que la información oficial sea un insumo para la formulación de las políticas del sector público y privado, que contribuyan al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad; el uso eficiente del suelo, y el acceso progresivo a la tierra por parte de los sujetos de especial protección constitucional y el Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural.

### **c. Papel institucional**

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), Decreto 4145 de 2011: El Decreto 4145 de 2011, por medio del cual se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) le encargó en el artículo 5, numeral 8, la función de "Caracterizar y precisar los fenómenos de concentración, de fraccionamiento antieconómico y de informalidad en la propiedad y tenencia de predios rurales"; y en el artículo 13 numeral 9 se la asignó a la dirección de ordenamiento Social de la Propiedad y Mercado de Tierras, la función de "Evaluar la estructura de la tenencia de tierras rurales y establecer indicadores que sirvan de fundamento a la definición de las políticas del gobierno nacional".
- Departamento Nacional de Estadística (DANE), Decreto 262 de 2004: El Decreto 262 del 28 de enero de 2004, por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones, establece



en el artículo 2° las funciones generales del departamento en mención, específicamente en el numeral primero consagra las relativas a la producción de estadísticas estratégicas, de estas resaltamos las siguientes, por la relación que guardan con el presente proyecto de Ley:

“Artículo 2°. Funciones Generales. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, tendrá, además de las funciones que establece el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Relativas a la producción de estadísticas estratégicas:
  - a) Diseñar, planificar, dirigir y ejecutar las operaciones estadísticas que requiera el país para la planeación y toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional y de los entes territoriales;
  - c) Definir y producir la información estadística estratégica que deba generarse a nivel nacional, sectorial y territorial, para apoyar la planeación y toma de decisiones por parte de las entidades estatales;
  - d) Producir la información estadística estratégica y desarrollar o aprobar las metodologías para su elaboración;
  - i) Certificar la información estadística, siempre que se refiera a resultados generados, validados y aprobados por el Departamento;
- Agencia Nacional de Tierras (ANT), Decreto 2363 de 2015: El Decreto 2363 de 2015, por el cual por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura, establece en su artículo 3° el objeto de la misma, precisando:

“Artículo 3°. Objeto. La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación.”  
Esta misma ley en su artículo 4°, le asigna unas funciones específicas a la Agencia Nacional de Tierras, de las cuales los numerales 2°, 3°, 5 y 17° guardan relación con el objeto del presente proyecto de ley:

“Artículo 4°. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:



2. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
3. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito.
17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras.”

De forma consecuente, el artículo 80 de la Ley 1955 del año 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, consagra la obligación de la Agencia Nacional de Tierras de levantar los componentes físicos y jurídicos del catastro, esto debido a su calidad de gestor catastral.

- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Catastros descentralizados, Decreto 208 de 2004: El Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, es la entidad encargada de producir el mapa oficial y la cartografía básica de Colombia; elaborar el catastro nacional de la propiedad inmueble; realizar el inventario de las características de los suelos; adelantar investigaciones geográficas como apoyo al desarrollo territorial; capacitar y formar profesionales en tecnologías de información geográfica y coordinar la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE), en aras del objeto de la entidad el Decreto 208 de 2004 por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones, consagra las funciones que debe desempeñar, es así que el artículo 6° estipula las funciones de la Dirección General, de las cuales destacamos los numerales que guardan relación con el presente Proyecto de Ley:

“Artículo 6°. Dirección General. Son funciones de la Dirección General, las siguientes:

2. Dirigir y coordinar las políticas que deba seguir el Instituto en materia de elaboración, producción, actualización y publicación de información básica oficial en



materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, así como aquellas relacionadas con la investigación, análisis, cooperación, desarrollo tecnológico, capacitación y estándares de producción en estas materias, como apoyo al desarrollo integral y el ordenamiento territorial del país.

5. Coordinar con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, las acciones relacionadas con los asuntos interinstitucionales.

19. Las demás que le señale la ley.

- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Decreto 2723 de 2014: El Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro estipula en su artículo 27 las funciones de la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras, éstas guardan especial conexión con el objeto del presente proyecto de Ley:

“Artículo 27. Funciones de la Superintendencia Delegada para Protección, Restitución y Formalización de Tierras. La Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras, creada transitoriamente por el plazo señalado en la Ley 1448 de 2011, cumplirá las siguientes funciones, en coordinación con la Superintendencia Delegada para el Registro y la Dirección Técnica de Registro:

1. Proponer al Superintendente de Notariado y Registro la fijación de las políticas, estrategias, planes y programas en relación con la prestación del servicio público registral, sobre los predios rurales.

2. Ejercer las funciones de inspección, vigilancia y control sobre el servicio público registral que prestan las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, sobre los predios rurales.

3. Coordinar con las diferentes instancias las gestiones necesarias para asegurar el oportuno cumplimiento de los planes, programas y proyectos que deban desarrollar los funcionarios de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos sobre el servicio registral de los predios rurales.

6. Verificar las matrículas inmobiliarias que identifican registralmente los predios rurales y proponer las acciones a que haya lugar, entre ellas, la expedición de actos administrativos tendientes a identificar, a petición de parte, la cadena de tradición de dominio, los actos de tradición y de falsa tradición, y la existencia de titulares de eventuales derechos reales sobre predios rurales que no superen el rango mínimo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), para determinar si, a través de las inscripciones



en el folio de matrícula inmobiliaria, con anterioridad al 5 de agosto de 1974, se le ha dado tratamiento público de propiedad privada al bien, siempre y cuando los antecedentes registrales provengan de falsa tradición, que dichos títulos se encuentren debidamente inscritos de acuerdo a lo señalado en el artículo 665 del Código Civil y que su precaria tradición no sea producto de violencia, usurpación, desplazamiento forzado, engaño o testaferrato.

No serán objeto de este estudio los predios rurales que cuenten con medidas cautelares adoptadas en procesos de restitución de tierras, de extinción del derecho de dominio y los que se encuentren ubicados en zonas de resguardos indígenas, comunidades negras o en Parques Nacionales Naturales.

7. Adoptar un sistema de información registral de los predios rurales, como también la información que requieran las distintas entidades judiciales y administrativas, con base en los estudios e investigaciones que se adelanten.

11. Expedir las instrucciones administrativas y circulares relacionadas con la prestación del servicio público registral, en asuntos rurales y velar por su divulgación y cabal cumplimiento.

15. Participar en los grupos de apoyo y comités técnicos que se conformen para el desarrollo y cumplimiento de los programas de formalización masiva de la propiedad y restitución de tierras rurales.

17. Las demás que se le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la dependencia.”

- Del mismo modo, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Confederación colombiana de Cámaras de Comercio (Confecámaras) deberán concurrir aportando la información necesaria, con el fin de comprobar la existencia de las personas naturales y jurídicas que figuran como propietarias o poseedoras en las bases de datos catastrales. En igual sentido, el Ministerio del Interior deberá contribuir con la información necesaria, identificando a las personas jurídicas asociadas a comunidades étnicas (resguardos y consejos comunitarios) para luego identificar los predios vinculados a estos números de identificación.

#### **IV. Marco Constitucional**

##### **a. Derecho al acceso progresivo a la tierra**

Promover el derecho de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, tanto en forma individual como asociativa, es un deber del Estado



consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política. De igual manera, dicho artículo contempla que dicho acceso debe ir acompañado por el acceso a servicios básicos fundamentales para mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. En ese sentido, el artículo 64 contempla un deber de garantía por parte del Estado y un derecho del campesinado.

En el mismo sentido, el artículo 65 de la Carta Magna le otorga especial protección constitucional a la producción de alimentos, mediante la priorización de proyectos de desarrollo integral del campo, la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

En cumplimiento de ese mandato, la Corte Constitucional ha desarrollado el contenido y alcance de la garantía consagrada en el artículo 64 en reiterada jurisprudencia (C-536 de 1997, T-076 de 2011, C-623 de 2015, T-461 de 2016, T-407 de 2017, entre otras).

La sentencia C-005 de 2002 señaló que el derecho sobre el que versa el artículo 64 de la Constitución es un reconocimiento a una parte de la población que ha sido invisibilizada históricamente:

“la jurisprudencia ha reconocido que la Constitución Política de 1991, otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social...”

Dicho reconocimiento materializado en derecho goza de naturaleza iusfundamental, como lo señaló la Corte en la parte motiva de la sentencia T-461 de 2016:

“Con respecto a la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra de la población campesina, existen varios argumentos que fundamentan tal conclusión. Entre estos se encuentran los siguientes: (i) El reconocimiento en el artículo 64 de la superior de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, integra el capítulo II sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales,



derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental, (ii) El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana y (iii) La jurisprudencia de este Tribunal ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana, como indudablemente lo sería el derecho al acceso progresivo a la tierra.”

Igualmente, en la sentencia C-623 de 2015 la Corte define tres elementos que constituyen el ámbito de aplicación material del deber de promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos:

(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas, entre otros;

(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y

(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas. En definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que el artículo 64 se relaciona intrínsecamente con la protección y garantía de los derechos a la vivienda (Artículo 51 constitucional) y al trabajo (Artículo 25 constitucional). La definición del derecho al acceso a la tierra como contribución para la realización de otros derechos fundamentales de la población campesina, se explica, por ejemplo, en la sentencia T-076 de 2011 y en la sentencia T-407 de 2017, que consagra:



“(…) garantizar el derecho al acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida, acordes con su forma de vida culturalmente diferenciada y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital.”

**b. Principios de coordinación institucional y colaboración armónica.**

La Corte Constitucional define el principio de coordinación institucional en la Sentencia C-822/04 como “las acciones de concertación de medios o esfuerzos para llevar a cabo, de manera coherente, una acción común. Asumida de esa manera, la coordinación se presenta entonces cuando, por disposición constitucional o legislativa, hay competencias comunes entre dos o más autoridades públicas. A través de la coordinación se expresan los principios de unidad y de participación y sirve de fundamento para ponderar otros principios como la eficacia, la celeridad y la economía, que son igualmente propios de la función administrativa.”

Dicho principio funcional no se encuentra supeditado a consideraciones coyunturales de carácter político, social o cultural sino que responde al reparto de competencias comunes entre autoridades públicas, en el marco del diseño institucional de la estructura de la administración y al cumplimiento de los fines del Estado social de Derecho (C-822/04).

Por otro lado, el proyecto de ley busca aplicar el principio de colaboración armónica para contribuir a que el Estado cumpla con sus fines, todo esto bajo el principio de autonomía del legislador, que implica la libertad de la cual goza el Congreso en la configuración de su voluntad y en la toma de decisiones y, de manera particular, la libre iniciativa del órgano legislativo, esto implica que en Colombia la cláusula general de competencias la tiene el Congreso, es decir que todo lo que no esté expresamente asignado como competencia a otra rama u órgano del poder público, lo puede regular.

En lo que refiere al principio de colaboración armónica la Corte Constitucional señala lo siguiente en la Sentencia C-247 de 2013:

“PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES Y MANDATO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA-Parámetros de constitucionalidad.



El ordenamiento constitucional colombiano impone, en relación con la división del poder: (i) un mandato de separación de las ramas del poder público, del que se desprende el ejercicio de un poder limitado, susceptible de control y organizado en distintas instancias encargadas de diferentes funciones; (ii) un mandato de integración del poder público con otros órganos diferentes a los que integran las ramas ejecutiva, legislativa y judicial, que se expresa en aquellas disposiciones que reconocen funciones a órganos no adscritos a las ramas del poder público tal y como ocurre, entre otros, con la Comisión Nacional del Servicio Civil, el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del estado Civil, y la Contraloría General de la República, entre otros; (iii) un mandato de colaboración armónica que comprende no solo a los órganos que conforman las ramas ejecutiva, legislativa y judicial sino a todos los demás a los que les han sido asignadas funciones necesarias para la materialización de los fines del Estado, con lo que se asegura la especialización funcional y sin que ello signifique desplazamiento, subordinación o reducción de un órgano a la condición de simple instrumento de los designios de otro; y finalmente, (iv) un mandato de ejercicio de controles recíprocos. La articulación de la separación funcional y la colaboración armónica no puede implicar (i) la imposición de pautas rígidas que eliminen las formas de interacción entre órganos, (ii) la autorización para que un órgano asuma las funciones que a otro le corresponden o (iii) la disolución de las responsabilidades de un órgano mediante la fijación de competencias concurrentes no previstas en la Constitución.”

## **V. Marco Legal**

- a. Ley 160 de 1994 – Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones y sus decretos reglamentarios.
- b. Ley Estatutaria 1581 de 2012- Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.
- c. Ley 962 de 2005- Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.
- d. Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.
- e. Decreto 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.

- f. Decreto 4145 de 2011, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA y se dictan otras disposiciones.
- g. Decreto 019 de 2012 – Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.
- h. Decreto 262 del 28 de enero de 2004, por medio del cual se modifica la estructura del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE, y se dictan otras disposiciones.
- i. Decreto 2363 de 2015, por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura.
- j. Decreto 208 de 2004 por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones.
- k. Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.
- l. Decreto reglamentario 1377 de 2013- Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1581 de 2012.
- m. Decretos 235 de 2010, por la cual se regula el intercambio de información entre entidades para el cumplimiento de funciones públicas y Decreto 2280 del 2010, por el cual se modifica el artículo 3° del Decreto 235 de 2010.
- n. Acuerdo No. 192 de fecha 25 de noviembre de 2009, Consejo Directivo del INCODER – Por el cual se deroga el Acuerdo 16 del 17 de octubre de 1996 y se actualizan los criterios que establecen la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

## **VI. Conclusiones**

Teniendo en cuenta las dificultades que han existido para concretar la consolidación de información periódica oficial sobre la situación de la propiedad rural en Colombia y la necesidad de fortalecer legalmente las funciones de las instituciones, especialmente de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA, los autores de la presente ponencia consideramos que el proyecto de ley No. 134 de 2020 (Senado) favorecerá la formulación de políticas públicas del sector agropecuario



y del ordenamiento social de la propiedad rural así como del cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad rural.

Adicionalmente, consideramos que el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra permitirá mejorar la planificación rural, focalizar esfuerzos e inversiones, identificar potencialidades y oportunidades, actualizar la Unidad Agrícola Familiar, proteger los suelos y mantener actualizado el inventario de suelos, generar alertas sobre fraccionamiento antieconómico de tierras y concentración de estas. De igual manera, generará insumos de información para las entidades territoriales y autoridades ambientales que servirán para la planificación del desarrollo y modernización del sector agropecuario.

Por otro lado, el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra sería el punto de partida para garantizar (i) el acceso a la tierra, (ii) el acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural y a su vez (iii) brindar seguridad jurídica, cubriendo la necesidad de tener claridad e información actualizada sobre la distribución de la tierra en Colombia, en cumplimiento a los mandatos constitucionales en relación con el derecho al acceso a la tierra (artículo 64), la especial protección constitucional de la producción de alimentos (artículo 65) y la planificación del manejo de los recursos naturales (artículo 80).

## VII. Pliego de modificaciones

Las modificaciones propuestas a continuación incorporan los comentarios emitidos por los senadores ponentes y entidades consultadas:

TEXTO RADICADO	TEXTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE
<p>“Por medio del cual se adopta una política de estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”</p>	<p>“Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo de <u>la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística -</u></p>

	<p><b><u>DANE</u> para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”</b></p>
<p><b>Artículo 1º. Objeto:</b> implementar como política de Estado a cargo del DANE y la UPRA el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, como información periódica, pública y oficial del Estado, con facilidad de acceso y fuente de información de las entidades públicas con competencias en el sector rural y de tierras.</p>	<p><b>Artículo 1º. Objeto.</b> Implementar como política de Estado a cargo de la <u>Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística - DANE,</u> el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, como información periódica, pública y oficial del Estado, con facilidad de acceso <u>para servir de</u> fuente de información de las entidades públicas con competencias en el sector rural y de tierras.</p>
<p><b>Artículo 2º. Índice.</b> El Departamento Nacional de Estadística DANE en coordinación con La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA deberá construir y publicar anualmente el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, así como los indicadores e instrumentos de análisis estadísticos y caracterización de distribución predial y de la propiedad, necesarios para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La información para determinar el índice será suministrada por las siguientes entidades dando cumplimiento a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad:</p>	<p><b>Artículo 2º. Índice.</b> La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA deberá construir y publicar anualmente el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, así como los indicadores e instrumentos de análisis estadísticos y <u>de</u> caracterización de distribución predial y de la propiedad, necesarios para tal fin.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La información para determinar el índice será suministrada por las siguientes entidades <u>dentro de los cuatro primeros meses de cada año,</u> dando cumplimiento a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y</p>

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA
- Departamento Nacional de Estadística (DANE)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y catastros descentralizados
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecamaras);

**Parágrafo 2.** El DANE y La UPRA serán las encargadas del diseño del indicador. Coordinarán y ejecutarán pruebas para los ajustes y su posterior cálculo periódico.

Para ello se podrá apoyar en universidades, académicos e investigadores en el tema, así como en el ministerio público agrario y ambiental.

**Parágrafo 3.** Los desarrollos y avances en la implementación del catastro multipropósito serán fuente de información en la construcción del índice y deberán armonizarse.

solidaridad:

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA
- Departamento Nacional de Estadística (DANE)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Gestores Catastrales
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Registraduría Nacional del Estado Civil
- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecamaras);

**Parágrafo 2.** La UPRA y el DANE serán las encargadas del diseño del indicador. Coordinarán y ejecutarán pruebas para los ajustes y su posterior cálculo periódico; en concordancia con la implementación de la política de catastro multipropósito. Para ello se podrá apoyar en universidades, académicos e investigadores en el tema, así como en el ministerio público agrario y ambiental.

~~**Parágrafo 3.** Los desarrollos y avances en la implementación del catastro multipropósito serán fuente de información en la construcción del índice y deberán armonizarse.~~

**Parágrafo 3.** La UPRA realizará los análisis y cálculos anuales del Índice de distribución de la tierra rural de Colombia y el DANE evaluará y certificará la calidad estadística del índice dentro de los parámetros establecidos en el

	<u>Sistema Estadístico Nacional.</u>
<p><b>Artículo 4. Criterios técnicos.</b> Anualmente el DANE y la UPRA evaluarán y ajustarán el desempeño técnico de los indicadores de formas de tenencia de la tierra, así como los instrumentos de análisis estadísticos y metodologías que servirán y conformarán el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá contener información relativa al inventario de las características de los suelos, usos y clasificación agrológica. Así mismo deberá contemplar las dimensiones territoriales; nacional, departamental y municipal, así mismo las regionales, de cuencas, veredas y demás escalas territoriales de mayor relevancia que a criterio del DANE y la UPRA se considere necesaria.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El ministerio público agrario y ambiental acompañará los procesos de diseño, pruebas, publicación y evaluación del desempeño técnico.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá cumplir con estándares internacionales, de tal forma que pueda ser utilizado para las lecturas y ejercicios de comparación de patrones mundiales y la posición relativa del país en el mundo.</p>	<p><b>Artículo 4. Criterios técnicos.</b> Anualmente la UPRA <u>y el DANE</u> evaluarán y ajustarán el desempeño técnico de los indicadores de formas de tenencia de la tierra, así como los instrumentos de análisis estadísticos y metodologías que servirán y conformarán el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá contener información relativa al inventario de las características de los suelos, usos y clasificación agrológica. Así mismo deberá contemplar las dimensiones territoriales; nacional, departamental y municipal, así mismo las regionales, de cuencas, veredas y demás escalas territoriales de mayor relevancia que a criterio del DANE y la UPRA se considere necesaria.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El ministerio público agrario y ambiental acompañará los procesos de diseño, pruebas, publicación y evaluación del desempeño técnico.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá cumplir con estándares internacionales, de tal forma que pueda ser utilizado para las lecturas y ejercicios de comparación de patrones mundiales y la posición relativa del país en el mundo.</p>

<p><b>Artículo 6. Inventario de Suelos.</b> El <i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</i> IGAC actualizará el inventario de las características de los suelos y clasificación agrológica, publicará la información, notificará a las entidades territoriales con suelos de clasificación agrológica I, II y III. Esta información se articulará e incorporará al índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.</p>	<p><b>Artículo 6. Inventario de Suelos.</b> El <i>Instituto Geográfico Agustín Codazzi</i> - IGAC actualizará el inventario de las características de los suelos y clasificación agrológica, y publicará la información <u>en el portal de datos abiertos</u>. Esta información se articulará e incorporará al índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.</p>
<p><b>Artículo 7. Zonas Relativamente Homogéneas ZRH.</b> La Agencia Nacional de Tierras realizará la revisión y ajustes periódicos para establecer los criterios metodológicos y determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, manteniéndolas actualizadas.</p>	<p><b>Artículo 7. Zonas Relativamente Homogéneas ZRH.</b> La Agencia Nacional de Tierras realizará la revisión y <u>los</u> ajustes periódicos para establecer los criterios metodológicos y determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, manteniéndolas actualizadas.</p>
<p><b>Artículo 8. Entidades Territoriales.</b> Las Entidades territoriales con competencias en la regulación del suelo y ordenamiento territorial, adoptaran medidas para la garantizar la protección de los suelos de clasificación agrológica I, II y III, como suelos para usos exclusivos agropecuarios y para la producción de alimentos, así como la protección, conservación y restauración de los suelos, en cumplimiento de los artículos 65 y 80 de la CP.</p>	<p><b>Artículo 8. Entidades Territoriales.</b> Las Entidades territoriales con competencias en la regulación del suelo y ordenamiento territorial, adoptarán medidas para <del>la</del>—garantizar la protección de los suelos de clasificación agrológica I, II y III, como suelos para usos exclusivos agropecuarios y para la producción de alimentos, así como la protección, conservación y restauración de los suelos, en cumplimiento de los artículos 65 y 80 de la CP.</p>
<p><b>Artículo 6°. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>	<p><b>Artículo 10. Vigencia.</b> La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p>

## VIII. Proposición Final

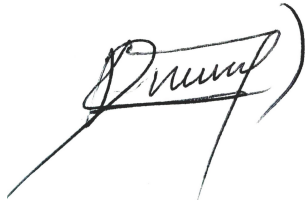
Por lo expuesto anteriormente y por cumplir el Proyecto de Ley con los requisitos constitucionales para su trámite, los senadores ponentes nos permitimos proponer a la honorable Comisión Quinta del Senado de la República:

Dar trámite y aprobar con modificaciones en primer debate de Senado, el Proyecto de Ley No. 134 de 2020 (Senado) *“por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”*.

De los Honorables Congresistas,



**Pablo Catatumbo Torres**  
Honorable Senador



**Didier Lobo Chinchilla**  
Honorable Senador  
Ponente



**Sandra Liliana Ortiz**  
Honorable Senadora  
Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DEL PROYECTO DE LEY NO. 134 DE 2020 SENADO “Por medio del cual se adopta una política de Estado a cargo de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística - DANE para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”**

## **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

### **DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** Implementar como política de Estado a cargo de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística - DANE, el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, como información periódica, pública y oficial del Estado, con facilidad de acceso para servir de fuente de información de las entidades públicas con competencias en el sector rural y de tierras.

**Artículo 2º. Índice.** La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Estadística - DANE, deberá construir y publicar anualmente el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra, así como los indicadores e instrumentos de análisis estadísticos y de caracterización de distribución predial y de la propiedad, necesarios para tal fin.

**Parágrafo 1.** La información para determinar el índice será suministrada por las siguientes entidades dentro de los cuatro primeros meses de cada año, dando cumplimiento a los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiariedad y solidaridad:

- Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA
- Departamento Nacional de Estadística (DANE)
- Agencia Nacional de Tierras (ANT)
- Gestores Catastrales
- Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)
- Departamento Nacional de Planeación (DNP)
- Registraduría Nacional del Estado Civil



- Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio (Confecamaras);

**Parágrafo 2.** La UPRA y el DANE serán las encargadas del diseño del indicador. Coordinarán y ejecutarán pruebas para los ajustes y su posterior cálculo periódico; en concordancia con la implementación de la política de catastro multipropósito. Para ello se podrá apoyar en universidades, académicos e investigadores en el tema, así como en el ministerio público agrario y ambiental.

**Parágrafo 3.** La UPRA realizará los análisis y cálculos anuales del Índice de distribución de la tierra rural de Colombia y el DANE evaluará y certificará la calidad estadística del índice dentro de los parámetros establecidos en el Sistema Estadístico Nacional.

**Artículo 3º. Plazo.** La UPRA y el DANE en coordinación con las entidades del sector, tendrán plazo de un año, a partir de la promulgación de la presente ley, para la implementación y publicación del primer informe del índice oficial de Distribución de la Propiedad Rural y Tenencia de la Tierra.

**Parágrafo.** Entrada en vigencia de la presente ley, las entidades relacionadas en el artículo 2º coordinarán la entrega de la información correspondiente de sus bases de datos según sus competencias, para el cálculo de los indicadores.

**Artículo 4. Criterios técnicos.** Anualmente la UPRA y el DANE evaluarán y ajustarán el desempeño técnico de los indicadores de formas de tenencia de la tierra, así como los instrumentos de análisis estadísticos y metodologías que servirán y conformarán el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.

**Parágrafo 1.** El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá contener información relativa al inventario de las características de los suelos, usos y clasificación agrológica. Así mismo deberá contemplar las dimensiones territoriales; nacional, departamental y municipal, así mismo las regionales, de cuencas, veredas y demás escalas territoriales de mayor relevancia que a criterio del DANE y la UPRA se considere necesaria.

**Parágrafo 2.** El ministerio público agrario y ambiental acompañará los procesos de diseño, pruebas, publicación y evaluación del desempeño técnico.

**Parágrafo 3.** El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra deberá cumplir con estándares internacionales, de tal forma que pueda ser utilizado para las lecturas y ejercicios de comparación de patrones mundiales y la posición relativa del país en el mundo.

**Artículo 5.** El índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra será



tenido en cuenta para la formulación e implementación de las políticas de acceso a tierras, los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad y la ejecución de la política de reforma agraria y desarrollo rural que adelante la Autoridad Nacional de Tierras y la Institucionalidad Agraria.

**Artículo 6. Inventario de Suelos.** El *Instituto Geográfico Agustín Codazzi* - IGAC actualizará el inventario de las características de los suelos y clasificación agrológica y publicará la información en el portal de datos abiertos. Esta información se articulará e incorporará al índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra.

**Artículo 7. Zonas Relativamente Homogéneas ZRH.** La Agencia Nacional de Tierras realizará la revisión y los ajustes periódicos para establecer los criterios metodológicos y determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, manteniéndolas actualizadas.

**Artículo 8. Entidades Territoriales.** Las Entidades territoriales con competencias en la regulación del suelo y ordenamiento territorial, adoptarán medidas para garantizar la protección de los suelos de clasificación agrológica I, II y III, como suelos para usos exclusivos agropecuarios y para la producción de alimentos, así como la protección, conservación y restauración de los suelos, en cumplimiento de los artículos 65 y 80 de la CP.

**Artículo 9. Habeas Data.** Los datos suministrados por las entidades catastrales y otras fuentes serán publicados de manera agregada, siguiendo el principio de reserva estadística, la protección de datos personales, en cumplimiento de la reglamentación del habeas data y ciñéndose estrictamente al alcance de la presente ley.

**Artículo 10. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

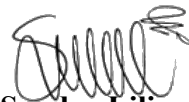
De los Honorables Congresistas,

  
Pablo Catatumbo Torres

**Honorable Senador**  
**Coordinador ponente**



**Didier Lobo Chinchilla**  
**Honorable Senador**  
**Ponente**



**Sandra Liliana Ortiz**  
**Honorable Senadora**  
**Ponente**

***COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
SECRETARIA GENERAL***

Bogotá D.C., cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las ocho (08:00 a.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 134 de 2020 Senado** “Por medio del cual se adopta una política de estado a cargo del DANE y la UPRA para crear el índice oficial de distribución de la propiedad rural y tenencia de la tierra y se toman medidas para el acceso a la información de tierras rurales”, firmado por los honorables senadores Pablo Catatumbo Torres Victoria, Sandra Liliana Ortiz Nova y Didier Lobo Chinchilla.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.

  
**DELCY HOYÓS ABAD**  
Secretaria General