

# Mercados de suelos y tierras

## en Colombia frente a la programación de proyectos de infraestructura<sup>(1)</sup>

Markets of soils and land  
in Colombia against the programming  
of infrastructure projects

**Jahir A. Gutiérrez O.**

Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA),  
Grupo de Investigación Pluriverso en Postgrados.  
Medellín, Colombia  
[jagogutierrez@gmail.com](mailto:jagogutierrez@gmail.com)

### Resumen

El artículo presenta una evaluación sobre la difícil consecución de predios para la puesta en marcha de los proyectos de infraestructura en Colombia. La inexistencia de un propicio mercado de tierras y los problemas relacionados con el uso y disposición de suelos, destacan la actividad. La economía institucional y política funge como herramienta de análisis, para establecer el marco de referencias requerido, para la consecución de dicho mercado. Las temáticas vinculadas a la disposición y usos del suelo no han logrado configurarse en la estructura de los proyectos nacionales. Los proyectos tienen como principal lastre, la adquisición de suelos y tierras. En suma, criterios que han impedido la constitución de un vasto mercado de suelos y tierras para los grandes proyectos. En sí, el asomo de una política nacional de tierras podría mejorar la apuesta de las temáticas sujetas a la disposición y usos del suelo.

**Palabras clave:** Infraestructura; mercados; suelos; tierras; usos.

### Abstract

*The article presents an assessment on difficult finding of lands to carry out infrastructure projects in Colombia. The absence of a conducive land market and the problems related to the use and disposal of soils, highlight the activity. The institutional and political economy work as tools of analysis to establish the required framework of references for the achievement of that market. The topics related to the disposal and land uses have not been configured in the structure of national projects. Projects have as main ballast soil and land acquisition. In addition, it is criteria that have hindered the formation of a vast market of soil and land for the major projects. In itself, the trace of a national land policy could improve the bet on topics subject to disposal areas and land uses.*

**Key words:** Infrastructure; markets; soils; lands; applications.

## 1. Introducción

En Colombia no son destacables los estudios de suelo y tierras incorporados a los megaproyectos de infraestructura. Ambos, referentes tomados por la Ecología y la Geografía, pero poco, en cuanto a su capacidad económica y de transferencia para vincularlos en la ejecución de proyectos. En los últimos años (2010-2015), el impulso dado a la obtención de diferentes obras de infraestructura física e ingenieril, ha develado la incongruencia entre la apuesta de los proyectos y la realidad físico-geográfica que se tienen para ponerlos en marcha. De paso, el Estado colombiano alude a la generación de un mercado de suelos y tierras para auspiciar diferentes temáticas, sin evidenciar la discusión económica institucional y política para ambos frentes.

La estructura académica, investigativa y teórica ha terminado por separar el propósito en materia de estudios del suelo y de la tierra de los talentos a los que deben responder en cualquier esfera (Ostrom, 2008). Del ámbito agrario hasta el extractivo a la par con los asentamientos y realización de obras de infraestructura, la disposición y usos del suelo de la mano con la tierra, constituyen igualmente escenarios de interés para quienes coinciden en identificar el impacto y la capacidad de transferencia que tienen ambos recursos, para dar trámite a los proyectos con cargo a ellos. El alentar las pesquisas en estos tópicos implica que deban atender las variables político-sociales y económico-técnicas, simultáneamente sobre ellos.

El análisis dispuesto en materia de usos del suelo y de tierras en Colombia no ha superado la etapa técnica y la vinculada a la concentración del recurso. Realmente, dicha

discusión ha impedido que ambos recursos se entendieran como fécula para la postulación de otros menesteres. Ambos escenarios no forman parte de los análisis que, por lógica, debe atender cualquier intervención física e ingenieril sobre el territorio. El rezago institucional y político en ambos contextos, ha interferido en su capacidad de transferencia como bien de utilidad pública o interés nacional, para efectos de consagrar la puesta de los proyectos cuya maniobrabilidad está expuesta a los altibajos establecidos en la adquisición de tierras.

El propósito de remediar asuntos inherentes al conflicto de tierras en Colombia ha terminado por pasar de una problemática jurídica-social a una estrictamente técnico-económica. El análisis disponible en ambos frentes ha servido para surtir temas puntuales, sin asomo de otros campos. La mezcla de circunstancias que debe contemplar el Estado colombiano en dicho frente, ha terminado por mostrar explícitamente, la poca dedicación prestada a los estudios e investigaciones destinadas a los usos y disposición del suelo, a la par que con la tierra, dirigidas a contemplar problemas pragmáticos y de tenencia, por fuera del ámbito estructural, como los sujetos a la complementariedad con los grandes proyectos.

La ambivalencia en distintos campos no ha permitido que el suelo y la tierra destinada para variados fines tuviesen espacio para el desarrollo de una economía propia de ambos. El acercamiento a dichos frentes ha tenido como preeminencia los estudios técnicos y los que corresponden a la actividad productiva básicamente. Además, el continuo interés por desvirtuar a este bien económico para favorecer a otros, ha sido el principal obstáculo para que efectivamente se

tomara dicho recurso con amplitud y seriedad. Ahora, en medio de las duras dificultades, el país se encuentra en la revisión de diferentes temáticas relacionadas con el suelo y la tierra, entre las que se cuenta la vinculación con los proyectos de infraestructura.

El análisis temático del artículo obedece a la siguiente estructura: **1.** La disposición y usos del suelo prevaleciente en Colombia destinados a la generación de proyectos de infraestructura; **2.** La habilitación del mercado de transferencia de suelos y tierras para la efectiva ejecución de los proyectos de infraestructura en el país; **3.** El perfil desde la economía institucional y de la economía política que se requiere para cimentar el carácter de la economía de suelos y de tierras. La incorporación de los suelos y de la tierra como parámetros institucional y de política en los proyectos, depende precisamente de la calidad que sobre el terreno se estime sobre ambos referentes.

## 2. Disposición y usos del suelo para la generación de proyectos de infraestructura en Colombia

El alcance previsto por la disposición y usos del suelo en Colombia para efectos de la materialización de grandes proyectos de infraestructura, ha sido un ejercicio carente de ilustración, proposición y tratamiento académico e investigativo (Ostrom, 2008). Ha sido el referente de estudios técnicos propios de la ingeniería, que ha puesto el tema en conocimiento, más no en discusión. La realidad es que existen pocas referencias desde las que se puedan evaluar las temáticas en materia de suelos, conforme a los parámetros vinculados a la infraestructura.

Nos encontramos entonces frente a un problema de carencia de información confiable y oportuna para el proceso de toma de decisiones relacionadas con el mercado de tierras (Lozano, 2007). El carácter de marco legal y parámetro de requisitos, ha terminado por aislar el papel de referente analítico, a la hora de conocer la solvencia entre infraestructura y usos del suelo. Argumenta Powell (2011: 260): «*Los argumentos institucionales son inherentemente complicados porque cualquier análisis de las formas o procedimientos que han logrado un carácter de regla, que se mantiene por sí mismo, debe reconocer que estos arreglos son variables dependientes en el momento  $t$  y variables independientes en el momento  $t + 1$ . Para explicar cómo están sujetos institucionalmente los actores sociales y los patrones de acción que siguen, se requieren tanto estudios etnográficos detallados que revelen la manera en que las prácticas institucionales se legitiman como estudios longitudinales en gran escala que exploren la fuerza de resistencia de los arreglos institucionales. Queda mucho por hacer, pero el resultado final —Un institucionalismo vigoroso— merece el esfuerzo*».

La ejecución de los grandes proyectos de infraestructura en Colombia no ha podido superar las etapas básicas inherentes a la adquisición de los predios, suelos y tierras para la marcha efectiva de los proyectos. El carácter de parámetro dado o punto superado, al momento de materializar el proyecto en el contrato, desdice de la realidad que debe atenderse al momento de emprender obras. Al no disponer de un ejercicio institucional y político, que afinque la razón de ser o vocación de cada espacio territorial para con estos frentes de trabajo u otros, es casi imposible pretender enmarcar un mercado

de suelos y de tierras, y mucho menos, establecer una economía que en esencia resuelva dichos frentes.

Expone Vogelgesang (2003: 34): «Hoy día, la interrogante es la siguiente: ¿cómo evolucionarían las estructuras agrarias si los derechos de propiedad de la tierra se expusieran a los mecanismos de mercado y si los mercados de tierras fuesen dinámicos? Dicho de otro modo: ¿cabe esperar que las fuerzas competitivas del mercado modifiquen, hasta hacer desaparecer, la estructura de tenencia bimodal, permitiendo de esa manera a los campesinos sin tierra y a los campesinos pobres con poca tierra acceder a ésta? ¿Cabe esperar que los pequeños productores terminen vendiendo sus parcelas, con lo cual propiciarían una mayor concentración de tierras o, quizá, permitirían el surgimiento de un nuevo subsector eficiente integrado por explotaciones operativas de tamaño intermedio, con las características de la agricultura comercial? O, por el contrario, ¿no asistiremos tal vez a un resultado totalmente distinto?».

El encuentro con estudios, investigaciones o temáticas que aborden el análisis propio de la infraestructura, los suelos y la tierra, en tanto, caracterizaciones de impactos alternos y consecuentes como fruto de dicho escenario, no son tratados a profundidad por los actores, interesados y sujetos involucrados en la ejecución del proyecto. En cada caso, se entiende que el suelo a la par con la tierra, la infraestructura y los proyectos, a su vez que lo consecuente en cuanto a la gestión del proyecto en tanto población y territorio al finalizar las obras, son tópicos sobre los que cada quien se adjudica una responsabilidad directa, pero que no necesariamente se advierte en quien

recae, siendo este un contexto muy particular. Cuestiona Carter (2002: 2): «Tres inquietudes surgen al considerar los mercados de tierra agrícola y la idoneidad y diseño de las diferentes políticas tendientes a volverlos más activos o a cambiar la manera cómo funcionan: 1. ¿Cuál es el valor en cuanto a medios de vida del acceso a la tierra agrícola para los hogares rurales pobres? 2. ¿Qué tan bien funcionan los mercados de arriendo de tierra agrícola como vehículo para mejorar el acceso a la tierra agrícola y a los medios de vida de las economías con un sistema desigual de distribución de tierra agrícola? 3. ¿Pueden los mercados de venta de tierra agrícola involucrarse constructivamente en la reducción de la desigualdad en la tenencia de la tierra agrícola y en mejorar el acceso a la tierra a lo largo de la economía rural?».

La gestión hecha por el ámbito ingenieril en cuanto al manejo de suelo y gestión de tierras, ha terminado por encapsular los criterios relacionados a la estabilidad de los suelos y la capacidad de éstos para soportar cualquier intervención. De manera nominal, las características de la tierra se ajustan a los resultados obtenidos de los estudios de suelo. Ambos requisitos son indispensables para poner en marcha los proyectos, no obstante, los exámenes en cuanto a la ejecución, paso o terminación contraen las obras a medida que los tramos de éstas avanzan. En cada ruta del proyecto, las exacerbaciones respecto a predios y terrenos, esbozan precisamente el carácter no lineal. Analiza Rojas López (2008: 13): «El concepto de espacio vivido de la geografía humanista amplía la visión de la identidad territorial, en tanto que valoriza el sentido de arraigo y pertenencia del lugar de los “otros”, los que propiamente construyen los territorios

rurales a partir de sus prácticas colectivas. Del mismo modo, la síntesis interescolar que la geografía intenta descifrar en las regiones, constituye un esfuerzo importante para comprender y explicar las articulaciones potenciadoras de las economías de los territorios. Las dominantes territoriales en cada ámbito escalar y sus enlaces con y desde la trama de organizaciones e instituciones que operan en las regiones, generan una red socio espacial de intensidad variable, por la cual se despliegan acciones y decisiones desde abajo hacia arriba y desde arriba hacia abajo, que movilizan los programas del plan estratégico de desarrollo rural».

La asociación gremial dedicada a la ejecución de proyectos de alto calado y de ingeniería civil y de infraestructura, aún no ha reforzado la gestión de los proyectos en virtud de los espacios geográficos y territoriales donde éstos tienen asiento. En ellas, se concibe la idea que a la par con los criterios claros en materia contractual, en iguales términos, deben obedecer los patrones correspondientes a las características territoriales en los que, de manera directa, están explícitas las bondades y posibilidades que brinda el suelo en donde se aspira asentar la obra, prologo que debe revalorarse conforme a las problemáticas suscitadas. Considera Lozano (2007: 2): «La agricultura, la ganadería, la minería y la silvicultura son pilares de los demás sectores productivos de las economías de las naciones en vía de desarrollo y a esas actividades confluyen iniciativas de variado carácter, tanto público como privado, que requieren como condición fundamental la existencia de un espacio territorial donde desarrollar sus proyectos. El espectro de las necesidades de tierra varía desde el pequeño productor agrícola que

cultiva para su subsistencia, hasta el gran empresario agroindustrial, maderero o minero, generador de excedentes comercializados en el mercado nacional o internacional».

Es cuestionable el marco de referencia a los que se hace lugar cuando se trata de indagar o mediar en cuanto al trecho margen territorial y sobre suelos en el que deben trasegar los proyectos. En esencia, prevalece una especie de desconexión entre los propósitos de las iniciativas enmarcadas desde ellos y el recibo que tienen efectivamente en donde tienen asiento. La correlación entre las pretensiones esgrimidas en cuanto a la ejecución, materialización y puesta en marcha de los proyectos no es recíproca en relación al manejo dado en cuanto a la disposición y usos de suelo, y mucho menos, en lo que corresponde al papel que debe cumplir el proyecto de infraestructura aprobado. Plantea Echeverri (2011: 13): «¿Es posible que el mercado se constituya en el motor del desarrollo económico rural de América Latina? Polémica pregunta que entraña una importancia equívoca. Hoy no está en duda si el mercado es un instrumento para el desarrollo, es un hecho, un parámetro. Una sociedad capitalista se basa en que el mercado opere como principal asignador».

La estimación hecha con respecto a la disposición y usos del suelo en Colombia continúa siendo explicada por los procesos de extracción, explotación y exploración en mayor medida, dejando a las actividades de intervención territorial como las relacionadas con la infraestructura como elementos ajenos a dicha concepción. En comparación, todos los campos comentados hacen parte de la argumentación que debe constituir, establecer y rodear los elementos de trabajo para poder establecer los funda-

mentos que se requieren para actuar con propiedad en las áreas rurales, en las que es más común, que se presenten los sucesos inherentes a los temas considerados, y claro está, con la infraestructura. Contextualiza Sandoval (2009: 100-101): «Por lo general, quienes compran son aquellos que pretenden incrementar sus áreas de producción. Las compras se hacen con terrenos preferentemente colindantes, aunque no se descarta la posibilidad de adquirir otras superficies. El comprador local aprovecha el conocimiento que tiene sobre la zona, la situación de los predios, el clima social y sobre todo las condiciones del vendedor. Por ello, es un mercado restringido dominado por compradores. Los externos pudieran pagar un mejor precio, sin embargo, carecen del conocimiento de las ofertas de tierras, y cambio en el uso de la tierra. Existen compras importantes en extensión y número de propiedades cuando el objeto de uso es diferente al agropecuario. Por ejemplo, para reserva territorial o proyectos de desarrollo de infraestructura en el sector turístico/industrial».

Es en el terreno de la ruralidad donde debe establecerse el marco socio-jurídico y técnico económico de lo que implica, para cualquier agente o sujeto, poner en marcha o intervenir en asuntos ligados a la edificación de grandes obras de infraestructura. El mercado de tierras, a la par que el de suelos, no tiene otro camino que el de resolver a la par con las pretensiones propias del marco de la ejecución de proyectos, las inconveniencias e incertidumbres que acarrea cualquier principio de obra o interés de promover proyectos, cuya independencia física no implica discrecionalidad en materia de usos de suelo y disposición de tierras. «Lo más grave de todo es que, como dice el presidente

de la SAC, Rafael Mejía, la incertidumbre jurídica no solo está en la altillanura. “Nadie está invirtiendo ni un peso en el campo porque no hay reglas del juego”. Y el asunto es que al proyecto de ley que el ministro de Agricultura llevará al Congreso —que pretende destrabar el tema— le espera un gran debate. Para muchos expertos la propuesta funciona bastante bien en el papel, pero en la práctica se ve más como una utopía» (Revista Semana, 2013: 38-39).

Al habilitar una ley relacionada con el mercado de tierras, habría que consolidar la estructura económica y jurídica de las tierras, para habilitar en ellas, cualquier tipo de acceso, adquisición, derecho, uso y disposición que a bien cuenten convenir los agentes económicos, estatales o sociales. De lo contrario, implica para los entendidos, que el mercado de tierras en Colombia se quiere desarrollar por la vía exclusivamente jurídica, obviando el papel que cumple esta última a escala estructural, que debe desenvolverse desde un orden estrictamente institucional, ajena a intereses particulares.

### 3. Mercado de suelos y tierras para la ejecución de proyectos de infraestructura en Colombia

La definición del mercado de suelos y tierra rural en Colombia pasa por una evaluación profunda en materia económica, jurídica, política y social. El alcance hasta ahora dado a la figura se ha concebido para el otorgamiento o refrendación de derechos sobre el uso y disposición del suelo, pero no en sí, en cuanto a la tierra como valor de uso y de cambio (Smith), para poder definir

estrictamente su valor a precios de mercado. Es decir que la tierra aún sigue siendo vista, como bien de solo mera tenencia o usufructuó, pero en poco o nada, que le permitiese ubicar en la calidad o condiciones para ser requerido como bien económico o de mercado. De ahí, la dificultad para definir sus funciones. Analiza la Comisión Económica para América Latina y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (CEPAL/GTZ, 2003: 20): «El establecimiento de mercados de tierras en América Latina y el Caribe continúa siendo una tarea incompleta, y tal es, en esencia, la principal conclusión de estos estudios. Falta aún mucho por hacer en el terreno teórico para entender qué elementos serían necesarios integrar para su buen funcionamiento, así como falta mucho también, en el ámbito práctico, para que las modalidades incipientes que se dan en distintos países de la región tomen cuerpo, cobren vigor y puedan desenvolverse plenamente».

El Estado colombiano ha tenido dificultades estructurales de carácter institucional y político para definir una política estatal agraria, a su paso, de una política en materia de agroindustria, desarrollo rural, de economía campesina, extracción y explotación de los recursos del suelo y del subsuelo. Su actividad ha consistido en paliar o revertir las discusiones que al respecto emergen, pero nada que enmiende de manera colegiada y estructurada el nulo orden institucional que debería cubrir cualquier interés en materia de uso y disposición del suelo, en los que tendría cabida el mercado de tierras. Complementa Vogelgesang (2003: 30): «El problema debe ser abordado desde una perspectiva institucional. El objetivo no es recomendar determinadas soluciones, sino más bien tratar de encontrar respuesta

a preguntas como las siguientes: ¿Cómo se llevan a cabo, realmente, las transacciones en las zonas rurales? ¿Qué papel desempeñan los costos de transacción y las instituciones correspondientes, como los derechos de propiedad? ¿Qué papel desempeñan las externalidades?».

El mercado de tierras no es el punto de partida que debería abrigar el interés por mejorar las condiciones económicas y sociales en el área rural colombiana. Al contrario, en una sana lógica, sería la consecuencia que sobrevendría gracias al carácter institucional (económico-legislativo, político y social) que de manera coherente debería respaldar no solo el proceso de adquisición, venta o subasta de tierras para ‘diferentes propósitos’. Es por ello que el cuello de botella y de restricciones en la cual está inmerso el Estado colombiano, no pasa por la ilustración de una ley o la propuesta de una reforma, cuando realmente el problema es que sin garantía y orden institucional, no hay mercado de tierras. Arguye Carter (2002: 2): «Los Mercados de arriendo y venta de la tierra agrícola influyen en el crecimiento y transformación de las economías de bajo ingreso, a través de dos circuitos: Los Mercados de Tierra influyen en la productividad agrícola de las economías en vías de industrialización, mediante sus efectos sobre la migración, especialización, e incentivos a la inversión. Los Mercados de Tierra agrícola le dan forma a la distribución de los ingresos resultante de esa transformación, a través de sus efectos sobre el acceso a la tierra agrícola y el nivel de volatilidad del ingreso en los hogares rurales menos favorecidos económicamente».

La concepción que se tiene acerca de la presentación o programación del mercado de tierras rurales en Colombia es un tanto

errática por demás. No se trata de un bien de consumo masivo, cuya oferta es abierta y con tendencia a ser adquirido fácilmente. La adquisición de tierras en el país ha tenido como obstáculo en principio el no acceso a la misma, fruto de su concentración en pocas manos. Por ende, hablar de un proceso de adquisición cuando ni siquiera prevalece el acceso, deslegitima cualquier bondad plena de las propuestas del mercado rural de tierras. Sin acceso, es insostenible la adquisición, y sin marco institucional, es menos probable la existencia del mercado. Establece Lozano (2007: 3): «Lograr una aproximación al conocimiento de la dinámica del mercado de tierras facilitará a los empresarios y a los pequeños productores disponer de elementos que mejoren su capacidad de negociación y los proteja de la especulación, facilitando el acercamiento y abordaje de transacciones a precios razonables, desde luego, mediatizados por la coherencia con las reales potencialidades y limitaciones del suelo negociable. Nos encontramos, entonces, frente a un problema de carencia de información confiable y oportuna para el proceso de toma de decisiones relacionadas con el mercado de tierras».

El marco de análisis para reivindicar la iniciativa propuesta por el Estado colombiano, en comparación con los llamados de atención para presentar una propuesta mucho más digna y profunda, es la brecha que impide que tenga éxito cualquier asomo de oferta, mercado o subastas de tierras rurales para cualquier propósito. Eso sin descontar claro está, el matiz creado sobre ella por cuenta del conflicto armado y para el efecto, el despojo y desplazamiento de tierras. Por ende, el cuestionar acerca del carácter contractual que puede tener la tierra rural en

Colombia y el equilibrio de carácter extra-contractual que debe tener ésta, representa un punto aún sin considerar. Reflexiona Herrera (2006: 10-11): «Es justo mencionar que estas recomendaciones de políticas deben estar acompañadas de procesos de participación pública que tomen en cuenta a las comunidades que se ven afectadas con la puesta en marcha de proyectos tendientes a mejorar la situación de la tenencia de la tierra. Las discusiones sobre políticas de tierra no se pueden hacer sin considerar la realidad presente tanto en el campo como en las ciudades. Para lograrlo es necesario organizar programas de consulta a la sociedad civil. Esto también está relacionado con el grado de voluntad política y capacidad financiera que tienen los distintos entes involucrados en implementar la infraestructura necesaria, especialmente la inversión para modernizar y descentralizar servicios de registro y catastro».

La dificultad para definir los derechos de propiedad y tenencia en Colombia en materia de la tierra en posesión y uso rural, corren no solo por cuenta del no registro de los mismos a escala notarial. Es solo otro resultado de la manera como ha sido aislada la función económica, función jurídica y funcional de la propiedad rural en el país. De existir o prevalecer dicha tríada es más que evidente, que los problemas articulados a la no disposición de una ley de reforma agraria estructural o la definición de un marco de política de largo aliento en materia de desarrollo rural y economía campesina o incluso vinculadas a la extracción y explotación de bienes del suelo y subsuelo no tuviesen mayores problemas como los que en la actualidad reconviene al Estado en general. Argumentan White et al. (2012: 7): «¿Por qué se produce el aca-

paramiento de tierras? El fenómeno actual del acaparamiento de tierra y el discurso de los gobiernos, inversores y agencias internacionales que le acompaña están llenos de contradicciones. Por una parte, la mayoría de los países del Sur informan del declive del tamaño de las fincas, la escasez de tierra y la frecuente inseguridad alimentaria, mientras los estados y las empresas justifican sus compras de grandes porciones de tierra alegando la disponibilidad de vastas áreas de tierras “vacías” o “en desuso” en esos mismos países. Los acuerdos sobre tierras, por lo general, se basan en las promesas de las empresas de modernizar la producción agrícola de alimentos, forraje, combustible o fibra para la exportación bajo un paradigma industrial. ¿Qué grado de importancia tiene el carácter transnacional del acaparamiento global de tierras?; ¿Cómo funciona realmente el acaparamiento de tierras en el siglo XXI?; ¿Cómo se organiza la producción? ¿Quién pierde, quién gana? Acuerdos de tierras y el futuro de la agricultura?».

El propósito de desarrollar el mercado de tierras rurales en Colombia, a pesar de contar con material jurídico y legal para su disposición, ha quedado a medias por cuenta de la inconsistencia entre el marco jurídico previsto, la estructura económica para su asentamiento y de paso, la inoperancia de un esquema o sistema institucional sobre el cual pudiere entenderse las funciones económicas, productiva y social de las tierras a bien cuenta en materia de baldíos, reservas o vacantes en términos generales. Si bien, el propósito de llevar inversión y recursos a las áreas rurales tiene gran aceptación, el mecanismo utilizado por fuera del orden institucional, lo ha dejado sin sustentación. Indica Sandoval (2009: 93): «Un mercado

existe cuando los compradores que desean intercambiar dinero por un bien o servicio, están en contacto con los vendedores que desean cambiar bienes o servicios por dinero. Así, el mercado se define en términos de las fuerzas fundamentales de la oferta y la demanda. La definición anterior, comúnmente aceptada, es el punto de partida para describir el funcionamiento, las condiciones y dos escenarios de intercambio de tierra rural».

El embrollo en el cual se encuentra la iniciativa que se pretende postular en el Senado para la vigencia de finales del 2013, no solo obedece a la consabida desatención estructural que ha tenido el área rural en Colombia, que a falta de política agraria, campesina y rural, se continúan definiendo leyes que poco resuelven los problemas de largo alcance, y que al contrario, segmentan aún más las posibilidades de que como resultado de dicho interés, además de auspiciarse un mercado de tierras en el país, pudiera definirse claramente el orden económico, jurídico, político y social sobre el que debería entenderse el uso y disposición del suelo rural, elementos que deben ser establecidos precisamente para regentar cualquier iniciativa llevada al mercado. Señala Careno (2007: 141): «En este sentido, como estas relaciones de subordinación están imbricadas tanto en la dinámica identitaria como en las condiciones socio-económicas que se quiere modificar a partir de los actuales paradigmas de desarrollo, pensamos que es necesario considerar estas propuestas desde una perspectiva crítica, indagando si las mismas contribuyen al fortalecimiento de las culturas locales y por lo tanto a procesos de desarrollo más participativos y dinámicos, o a la consolidación y legitimación del mercado como espacio para la integración tanto

*económica como cultural de los pueblos en condiciones de pobreza en las sociedades actuales».*

La dificultad que se ha presentado con respecto a la consolidación del mercado de tierras en Colombia, particularmente en el área rural, subyace no solo en la disparidad de criterios económicos y jurídicos que tratan de explicarlo, además de las ya reconocidas características magras de dicha área, sino que tiene como base el carácter no institucional (leyes económicas y leyes jurídicas) que efectivamente sustentaran no solo la posibilidad de dicho mercado, además de la conjugación concreta y transparente de intereses involucrados en el acceso para la explotación de las tierras involucradas.

#### 4. Ordenamiento institucional del territorio frente al mercado de tierras urbanas-rurales en Colombia

El ordenamiento institucional se explica por cuenta de la evaluación permanente que en materia de disposición y usos del suelo hacen las diferentes autoridades de carácter nacional hasta local. En dicho ejercicio, se habilita la posibilidad para que el orden geográfico y territorial, tenga correspondencia con los intereses creados en materia de explotación de recursos o incubación de proyectos. Sin embargo, en la actualidad el orden institucional solo obedece a componentes estrictamente económicos y jurídicos, dejando por fuera otras áreas, que igualmente podrían refrendar la existencia del marco institucional, orientadas al mercado, y por ende, a la economía de usos del suelo y la tierra. Caracterizan Balcázar *et al.* (2011: 31): «Uno de los objetivos de la refor-

*ma agraria es el de promover una mayor eficiencia en los patrones de uso de los suelos. En particular, crear a partir de la reforma de la estructura de la propiedad, condiciones favorables para fomentar la intensificación de la producción agropecuaria. En casi todo el mundo, el tamaño de la propiedad está inversamente relacionado con el grado de intensidad de uso de la tierra, definida ésta por el ingreso bruto anual por unidad de superficie. En Colombia esa relación ha sido comprobada en varios estudios».*

El análisis institucional sirve de criterio metodológico para hacer entender la fuerza del ordenamiento, por encima, de la capitulación jurídica. En Colombia no son claros los resultados obtenidos en materia de ordenación territorial. El faltante carácter institucional ha restado fundamentos para la consolidación del mercado de tierras u otros intereses sobre el tema. Las disputas por los bienes provenientes del subsuelo y suelo tienen su origen en el desequilibrio contractual que presenta el recurso tierra. El mercado de tierras podría equilibrar las contingencias en áreas declaradas ajenas a ello (Cuadro 1).

El lapidario proceso de naturalización de la tierra como bien económico en sentido estricto, prolifera el debate en cuanto al carácter estructural e institucional de dicho bien. La tecnificación promovida para argumentar, explicar y solventar el análisis sobre el recurso, no ha sido suficiente para consolidar un marco general e idóneo. En esencia, el marco jurídico codificado al respecto, podría conjurar las discrepancias, siempre y cuando fuese estimado convergentemente. Por ende, es crucial reiterar el cometido que tienen herramientas como el ordenamiento territorial para avivar dicha

**Cuadro 1** Enfoques de los estudios de la propiedad de la tierra en Colombia. Fuente: León *et al.* (2012: 43-45).

Enfoques	Contexto
1. Los redistribucionistas	Aquellos que propugnan por la redistribución de la tierra y la reasignación de los recursos productivos, considerando la búsqueda de la equidad y la construcción de sociedades democráticas, son fundamentales para el crecimiento y desarrollo; en este marco y son los académicos quienes estudian no solo la vía desde la reforma estructural, sino hacia la reforma rural. A los viejos planteamientos o teorías sobre la cuestión agraria, agregan el estudio de otras variables explicativas como el deterioro de los recursos naturales, el desplazamiento y el conflicto armado
2. Los institucionalistas	Partiendo de una visión crítica respecto al enfoque anterior, le asignan un papel al Estado como garante en la asignación de recursos, para dar paso a una tendencia reciente que propugna por el fortalecimiento de los derechos de propiedad, el aumento del poder del mercado y la profundización del conocimiento como herramienta de generación de valor agregado. Dicha tendencia viene ganando terreno

pretensión en sí. La definición del mercado de tierra urbana-rural, puede cerrar, a saber, dicho margen. Considera Albán (2011: 352): «Durante el siglo XX se propusieron alternativas para resolver el problema agrario en Colombia: redistribuir las tierras, elevar la productividad o buscar la equidad. El problema no se resolvió porque cada iniciativa fue contrarrestada por intereses económicos y políticos contrarios que empantanaron y volvieron inocuos los proyectos que se adelantaron. Las políticas del Estado en materia de redistribución terminaron resquebrajadas y persistieron los problemas de concentración, desigualdad, desempleo, pobreza, exclusión, e incluso de debilitamiento de las instituciones. Los esfuerzos de reforma agraria han estado sujetos a un constante tira y afloje, sin que prime la voluntad de solución. Esto debilita la democracia y agrava la inestabilidad social; además reduce las posibilidades de crecimiento y desarrollo del país».

La concepción económica, geográfica, política y social dispuesta de manera emergente sobre la disposición de la tierra ha estado dirigida a explicaciones estrictamente antropocéntricas, sin apertura, a la revisión estrictamente geológica de la tierra o en su defecto, de una explicación un poco más holgada sobre lo que implica en dichos frentes y los no antropocéntricos, sustentar los elementos de trabajo sobre los que de manera específica podría consolidar un marco estructural e institucional sobre el cómo atender los planteamientos y requerimientos previstos a la hora de solventar dificultades o responsabilidades con las que se pretenda extraer el bien hacia otro tipo de interés. Explica Caballero (2006: 9-10): «Los precios hedónicos son una herramienta que permite realizar una valoración económica de la tierra como un recurso natural y factor productivo agropecuario porque puede ser independiente de la estructura de avalúo

*catastral. Se puede usar como un instrumento en los siguientes aspectos: seguimiento de la bondad del catastro y construcción de índices de precios: cuando se analizan los precios por metro cuadrado o por predio se encuentran inconsistencias en el catastro que pueden ser errores sistémicos o de avalúo. Complemento para una adecuada definición, seguimiento y verificación de la base tributaria para el cobro del impuesto predial.*

*Identificación de predios cuyo valor como factor productivo agrícola es de interés para aliviar problemas de pobreza e inequidad: Por ejemplo, predios que no tienen condiciones para la producción agrícola y que son entregados como parte de una política de reforma agraria pueden no tener relación con el comportamiento del valor agregado del sector.*

*Diferenciación de tierras como un recurso natural: La metodología diferencia el valor de los predios de acuerdo a la categorización del adecuado uso que se debe dar al suelo. El conflicto de uso se observa como pérdida de valor en el caso de recursos naturales. Esto ocurre en la categoría de selvas vírgenes, el cual es la referencia en el modelo de precios hedónicos realizado en el proyecto, donde todos los usos tienen un valor positivo comparado con él de referencia a excepción de las tierras improductivas».*

El andamiaje jurídico es el que ha acompañado de manera amplia el contexto en el que debe desenvolverse la tierra como bien institucional. No obstante, las dificultades presentadas a la hora de que la aparente convergencia entre las argumentaciones legales tenga asiento y reciprocidad en otros frentes, es cuestionable y refutable. La tierra, según la dirección adjudicada en sí misma, termina siendo extensamente ana-

lizada, conforme al interés que manifiesta. Si éste no predomina, ésta es confinada a la conjuración de tierras baldías, vacantes o de propiedad de la nación, cuando por defecto, puede haber problemas para reconocer la tierra como bien de propiedad patrimonial, como sucede frente al catastro. Propone Ramos (2003: 156): «Un catastro moderno con aplicaciones no sólo fiscales sino también urbanísticas, ambientales, económicas y sociales, permite a los gobiernos conocer con exactitud su patrimonio y sus posibilidades internas, planificar correctamente sus actuaciones, y promover el desarrollo mediante el fortalecimiento de las finanzas municipales y del mercado de tierras».

Es imperativo que el Estado atienda el carácter estructural, formal e institucional en cuanto a lo que atañe al componente vinculado a la tierra urbana-rural. El epílogo, desarrollo y resultados mostrados hasta ahora a escala nacional, reitera que en el país se requiere, además de una jurisprudencia en la que pueda basarse la argumentación referida a la tierra, la formulación de una política nacional de tierras que efectivamente responda a distintos frentes de manera plena. La Ley 1.682 (2013, título IV: Art. 21) señala: «Saneamientos por motivos de utilidad pública. La adquisición de inmuebles por los motivos de utilidad pública e interés social consagrados en las leyes gozará en favor de la entidad pública del saneamiento automático de cualquier vicio relativo a su titulación y tradición, incluso los que surjan con; posterioridad al proceso de adquisición, sin perjuicio de las acciones indemnizatorias que por cualquier causa puedan dirigirse contra los titulares inscritos en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, diferentes a la entidad pública

*adquirente. El saneamiento automático de que trata el presente artículo será aplicable a los inmuebles adquiridos para proyectos de infraestructura de transporte, incluso antes de la vigencia de la Ley 9a de 1989, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional en un plazo no mayor de ciento veinte (120) días calendario».*

La construcción de un mercado de tierras en Colombia pasa por la revisión del componente institucional que debe contener frente a los megaproyectos. A su vez, no puede constituirse una oferta o demanda individual para cada caso, cuando el componente territorial se debe atender de una sola forma. Por ende, en el país además de estar a la espera de resolver el componente insti-

tucional del conflicto por la tierra, se está a la expectativa de responder ante la inexistente política de tierras, que un país debe alcanzar cuando se entiende el concepto de la legislación para definir el expreso marco institucional de tierras que, en Colombia, solo logra evidenciarse desde la esfera conceptual y conductual, pero no en cuanto a uso y disposición en sí (Cuadro 2).

El análisis sobre la tierra rural ha estado reducido a la dimensión exclusiva de bien económico, dejando poco margen para su consolidación como bien institucional con capacidad propia para atender cualquier situación. El análisis interdisciplinar, legal y técnico al respecto podría materializar dicho interés, entre ellos: 1. El carácter y

**Cuadro 2.** Revisión de estudio de casos de autoridades de grandes proyectos. Fuente: Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES, 2013)

Jurisdicción / Nombre de la Autoridad	Objetivo de la Autoridad
Queensland (Australia): Major projects Office	Garantizar la gestión, prestación y facilitación de proyectos comerciales de alta prioridad
Reino Unido: Major Projects Authority	Desarrollar el portafolio de grandes proyectos del gobierno, y en colaboración con los departamentos de proporcionar datos verificados, oportunos, con informes periódicos a los ministros. La Autoridad, una asociación entre el Ministerio de Hacienda y la Oficina del Gabinete, se encarga de examinar e informar sobre los avances del proyecto, y de intervenir donde los proyectos no están encaminados
Canadá: Major Projects Management Office	Proporcionar la gestión del proyecto general y la responsabilidad de los grandes proyectos de recursos en el proceso de revisión de la regulación federal, y facilitar mejoras en el sistema de regulación para los grandes proyectos de recursos
Canadá: Major Projects Victoria	Durante las dos últimas décadas, la oficina de grandes proyectos de Victoria ha jugado un papel clave en el suministro de infraestructura que logra resultados excepcionales económicos, sociales y ambientales para la comunidad de Victoria
Portugal: Comisión de Evaluación y Acompañamiento de los Proyectos de Potencial Interés Nacional (CAA-PIN)	Es un comité que agiliza la captación y acompañamiento de eventuales inversiones, hasta la fase en la que se inicia la ejecución del proyecto

evaluación de la tierra urbana-rural como bien institucional; 2. Los argumentos y la estructura disciplinar la de tierra urbana-rural como fenómeno institucional; 3. El ordenamiento institucional del territorio frente al mercado de tierras, criterios sin los cuales no podría surtir ningún ejercicio en materia de usos del suelo. Lozano (2007: 4) analiza que: «*Los instrumentos clásicos de gestión de tierras en Colombia han sido: el servicio de catastro, el registro y la titulación de tierras baldías. Ellos respectivamente se han responsabilizado del inventario de tierras, del seguimiento a los cambios de propiedad, los gravámenes y limitaciones que configuran su tradición y de la asignación de tierras de la nación a particulares que cumplan los requisitos pre-establecidos en la ley, generalmente alusivos a actividades agropecuarias. El paisaje de cualquier área rural de Colombia es hoy la expresión concreta de las políticas de tierras y de la reforma agraria intentada.*».

Es paradójico lo que sucede en el país en materia de notariado y registro de predios, escenario que se supone debería estar a la vanguardia. La poca información registral que se tiene de manera general en toda la nación, indica precisamente, el panorama irregular al que se enfrenta cualquier propuesta dirigida a encaminar la economía o el mercado de tierras. Si bien en las áreas urbanas prevalece un elevado registro, en las áreas de interés para el efecto de las grandes obras de infraestructura la situación es diferente. El país tiene no solo problemas para resolver la relación campo-ciudad; tampoco no ha podido resolver los derechos de dominio reales prestos en las áreas de influencia de los proyectos en síntesis.

## 5. Conclusiones

La prioridad en materia de disposición y usos de suelo en Colombia debe estar dirigida a la evaluación económica de dicho recurso en aras de ordenar los elementos previstos a desarrollar en cuanto a la economía y los mercados de dichos bienes. Es el momento preciso, para compatibilizar los criterios técnicos del suelo y la tierra con las derivaciones económicas y sociales, que al respecto se esperan. En esencia, se tiene dificultades en materia de costos de transacción, externalidades e información, a la par, con lo que implica dichos frentes en cuanto a las problemáticas de selección adversa y riesgo moral, en las que comúnmente recae cualquier acción vinculada a la gestión de proyectos de infraestructura.

El Estado y las Empresas de ingenierías deberán alentar para las actividades vinculadas a la ejecución de los megaproyectos, el promover los estudios de gestión de proyectos territoriales. La consulta previa, es una propuesta que como otras, pretende recoger

las animadversiones creadas por la intervención del territorio. No obstante, al incentivar la gestión de los proyectos, en esencia, tanto la población como el territorio perteneciente a éste deben estar involucrados en cada una de las etapas de los proyectos, inclusive, después de concluido en términos de la obra. Los proyectos como su magnitud requieren de gestión permanente.

Es imperante que se atienda lo que implica el marco legal del mercado de tierras para un país que como Colombia tiene problemas de atención y profundidad a la hora de analizar los derechos de propiedad real que se tienen, particularmente en el ámbito rural. Las dificultades que se tienen en dicho frente, implican establecer un criterio más institucional que arraigado a las directrices del mercado. Dado que no se entiende que se aliente la definición de dicho mercado, cuando en el país, realmente no ha sido de interés público nacional, el de hacer una reforma sería en materia de tenencia de la propiedad urbana-rural.

## 6. Nota

<sup>(1)</sup> Este artículo es producto del proyecto de investigación «Marco Jurídico Económico del Mercado de Tierras Rurales en Colombia: Una aproximación al equilibrio entre el justiprecio y los precios del mercado. CÓDIGO: 17-000008», financiado por la Dirección de Investigaciones de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNLAULA), Medellín, entre el 09 de febrero de 2015 y el 15 de diciembre de 2015, y ejecutado por el Grupo de investigación Pluriverso en Postgrados (GIP), registrado en Colciencias.

## 7. Referencias citadas

- ALBÁN, Á. 2011. «Reforma y contrarreforma agraria en Colombia». *Revista de Economía Institucional*, 13(24): 327-356.
- BALCÁZAR, A.; LÓPEZ, N.; OROZCO, M. L. y M. VEGA. 2011. Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria. Red de desarrollo agropecuario. Unidad de desarrollo agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. 1-54. Comisión Económica para América Latina / Naciones Unidas.
- CABALLERO Q, Y. 2006. «Valorización de la tierra rural en Colombia». *Revista Civilizar*. (Revista electrónica de difusión científica, Universidad Sergio Arboleda), 10: 1-11. Disponible en: <http://www.usergioarboleda.edu.co/civilizar>.
- CARENZO, S. 2007. «Territorio, Identidades y Consumo: Reflexiones en torno a la construcción de nuevos paradigmas en el desarrollo. Realidad y territorio». *Cuadernos de Antropología social*, 26: 125-143.
- CARTER M, R. 2002. La tierra agrícola y otros factores de mercado en Latinoamérica. Comentarios de Moderador para el *Taller Regional del Uso de la Tierra agrícola en América Latina y el Caribe*. Hidalgo, México.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL), SOCIEDAD ALEMANA DE COOPERACIÓN TÉCNICA (GTZ). 2003. *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. En: PEDRO TREJO (comp.). Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- DOCUMENTO CONPES (N.º 3.762). 2013. *Lineamientos de política para el desarrollo de proyectos de interés nacional y estratégicos (PINES)*. 1-29. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, Colombia.
- ECHEVERRI, P. R. 2011. «Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios». En: M. DIRVEN. *Hacia una nueva definición de «rural» con fines estadísticos en América Latina*. pp. 13-21. CEPAL. Colección Documentos de Proyectos. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- HERRERAL, M. 2006. *El Estado de la información sobre tenencia de la tierra para la formulación de políticas de tierra en América Latina*. Oficina de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente Organización de los Estados Americanos. 1-12. Disponible en: <https://www.oas.org/dsd/Spanish/Documentos/Informacionobretenenciadelatierraypoliticadetierra.pdf>
- LEÓN, R. N.; MEZA C.; C. A. y C. ISAZA. 2012. *Las transformaciones del sector rural en Colombia desde las reformas neoliberales: un análisis entre 1980 y 2004*. Universidad de la Salle. Bogotá, Colombia.
- LEY 1.682. Diario oficial N.º 48.987. *Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias*. Congreso de la República de Colombia. 2013.
- LOZANO, B. R. 2007. Factores que inciden en el precio de las tierras de uso agrícola. *Coastal Areas and Land Administration - Building the Capacity 6th FIG Regional Conference*. 1-17. San José, Costa Rica.
- OSTROM, E. 2008. «Institutions and environment. The economic analysis of institutions». *Economic Affairs*, 28(3): 24-31.
- POWELL, W. W. 2011. «Expansión del análisis institucional». En: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. pp. 237-260. Fondo de Cultura Económica México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Universidad Autónoma de Tlaxcala. (1.ª reimpresión).
- RAMOS, R. L. 2003. *La modernización del catastro colombiano*. Banco Interamericano de Desarrollo para la modernización del catastro. Universidad de los Andes. Bogotá, Colombia.
- REVISTA SEMANA. 2013. «Trancón en la altillanura». *Revista Semana*, s.v. Nación Agroindustria 1.644: 38-39.
- ROJAS LÓPEZ, J. J. 2008. «La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina». *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (96): 1-16.
- SANDOVAL M., C. A. 2009. «Cómo funciona el mercado de tierra rural bajo distintos escenarios». *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, 15(40): 91-110.
- VOGELGESANG, F. 2003. «Derechos de propiedad, costos de transacción, externalidades y mercados de tierras rurales en América Latina y el Caribe». En: PEDRO TREJO (comp.). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Primera parte. *Problemas del mercado de tierras agrícolas*. pp. 29-59. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Santiago de Chile.
- WHITE, B.; FRANCO, J. C.; SÁNCHEZ, J. y N. TANDON. 2012. *Acaparamiento de tierras, el nuevo expolio. Transacciones de tierras, desposesión y el futuro de la agricultura Selección de recursos*. Centro de Investigaciones para la Paz-Eco social. Madrid, España.