



UNIDAD
DE RESTITUCIÓN
DE TIERRAS

**ESTUDIO TÉCNICO DE ANÁLISIS ECONÓMICO TERRITORIAL ENFOCADO A DEFINIR Y MEDIR LOS
IMPACTOS DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS SOBRE EL MERCADO INMOBILIARIO Y VALOR
DE LOS TERRENOS EN TRES ZONAS DEFINIDAS DENTRO DE COLOMBIA**

IMPACTO DE LA POLÍTICA DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN EL MERCADO
INMOBILIARIO Y EL VALOR DE LA TIERRA EN TRES ZONAS DEL PAÍS: ANTIOQUIA,
SANTANDER-NORTE DE SANTANDER Y CAUCA-VALLE DEL CAUCA
(Artículo Resumen V1.0)

DIRECCION CATASTRAL Y DE ANALISIS TERRITORIAL - DICAT

Bogotá, diciembre de 2021



CC-SC-CERES/13/162

1
GD-FO-14
V.7



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



Contenido

INTRODUCCIÓN	3
1. CONFLICTO, INFORMALIDAD Y DERECHOS DE PROPIEDAD: ESCENARIOS DE CONTEXTO DE LA LEY 1448 DE 2011.....	4
Conflicto y Ley 1448 de 2011.....	4
Informalidad y derechos de propiedad	5
2. EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO -DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS- Y RESULTADOS.....	7
El método de Diferencias en Diferencias	7
Resultados	9
3. NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.....	12
4. CONCLUSIONES.....	13
5. BIBLIOGRAFÍA.....	17



CC-SC-CERES/13/162

2
GD-FO-14
V.7



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



INTRODUCCIÓN

Este artículo es una síntesis de los resultados de la investigación sobre impacto de la política de restitución de tierras en el mercado inmobiliario y el valor de la tierra realizada por AAIC SAS para la Unidad de Restitución de Tierras, en el marco del contrato No. 4161-2021. El estudio se centró en tres zonas del país: Antioquia, Santander-Norte de Santander y Cauca-Valle del Cauca.

Para la medición de impacto, se utilizó el método de la doble diferencia -conocido también como diferencias en diferencias-, un método cuasi-experimental que, sobre la base de información secundaria de fuente de la URT y del IGAC, permite la identificación y conformación de dos grupos de predios con características comparables: el grupo de tratamiento, identificado como el grupo de predios que han sido restituidos a los reclamantes en el marco de la actuación de la URT, y el grupo de control, que corresponde a predios no beneficiarios de la política, localizados en las zonas cercanas a las del grupo de tratamiento.

El objetivo central de la política es el resarcimiento de los derechos de quienes por situaciones del conflicto armado fueron desplazados y despojados de sus tierras. No obstante, la implementación de la política ha tenido efectos más allá de los objetivos misionales de la URT, entre ellos la estabilización de la dinámica de transacciones de bienes inmobiliarios en las zonas donde se ha registrado restitución de predios y dinámicas de los mercados. Estos efectos dan señales de los beneficios económicos que se generan no sólo en los propietarios beneficiados de la política pública de restitución, sino también en los propietarios del entorno donde se han generado restituciones de bienes inmuebles y también en los recursos fiscales de las administraciones locales.

El artículo se estructura en tres partes: la primera presenta en contexto las cifras del desplazamiento y la Ley 1448 de 2011 y algunas reflexiones sobre la informalidad, los derechos de propiedad y su incidencia en el mercado y el valor de la tierra; la segunda sección se refiere al método y resultados de la evaluación de impacto de la restitución de tierras en el mercado inmobiliario y los precios de la tierra; en la tercera sección se presenta algunas reflexiones sobre aspectos institucionales tendientes a proporcionar un alcance integral de las acciones de restitución de tierras en dinámicas económicas. En la parte final se exponen las conclusiones.



CC-0-CD-0293/13/162

3
GD-FO-14
V.7



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



1. CONFLICTO, INFORMALIDAD Y DERECHOS DE PROPIEDAD: ESCENARIOS DE CONTEXTO DE LA LEY 1448 DE 2011

Conflicto y Ley 1448 de 2011

En Colombia, el mercado de tierras se ha visto afectado por los años de conflicto. Los actores armados ilegales han tenido incidencia en el despojo de tierras y el desplazamiento forzado (tabla 1), generando tensiones en el mercado por la propiedad de la tierra y sus capacidades productivas y ocasionando distorsiones a una dinámica normal del mercado inmobiliario.

Tabla 1. Número de actos de despojo de tierras y desplazamiento forzado, total nacional y cinco departamentos (Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca).

Eventos	Antioquia	Cauca	Norte Santander	Santander	Valle del Cauca	Total nacional
Despojo de tierras	6.015	1.257	1.183	1.232	2.000	35.237
Desplazamiento Forzado	1.746.087	461.778	373.127	184.232	533.263	9.183.766
Total eventos	2.313.737	629.419	488.946	250.393	680.043	11.667.064

Fuente: Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Las Víctimas, <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/registro-unico-de-victimas-ruv/37394>, Corte a 30 de septiembre de 2021.

De los cinco departamentos de estudio, Antioquia ha sido el más afectado por el conflicto interno, con 2,3 millones de eventos, de los cuales 1,7 millones corresponden a desplazamiento forzado y 6.015 a despojo de tierras. El número de eventos son similares en Cauca y Valle del Cauca (629 mil y 680 mil respectivamente) y en menor medida Norte de Santander y Santander (488 mil y 250 mil).

La expedición de la Ley 1448 de 2011, de víctimas y restitución de tierras, implicó uno de los hitos más importantes en términos del reconocimiento y efectos de conflicto armado en Colombia de más de medio siglo y la necesidad de resarcir el daño provocado a las víctimas a causa del conflicto, garantizando sus derechos a la verdad y a la justicia. En la exposición de motivos de esta ley, se señalan los antecedentes¹

¹ El Proyecto de Ley 157 de 2015, que proroga el artículo 155 de la Ley 1448 de 2011, hace un recuento de los antecedentes que dieron lugar a corpus normativo de la restitución de tierras.

que dieron lugar a su expedición, entre ellos que el conflicto había dejado más de cinco millones de víctimas en el país².

La actuación de la URT ha permitido actualizar información de las tierras del país a partir de la recuperación de los derechos reales sobre los bienes inmuebles objeto de los delitos de despojo y abandono. La tabla 2 muestra al departamento de Antioquia con el mayor número de solicitudes de inscripción recibidas por la URT a octubre de 2021: 22.459. Cauca registra 5.570 solicitudes, Norte Santander 5.173, Valle del Cauca 4.990 y Santander con 4.549.

Tabla 2. Número de solicitudes de inscripción recibidas en la Unidad de Restitución de Tierras, cinco departamentos 2011-2021

Año	Antioquia	Cauca	Norte Santander	Santander	Valle Del Cauca	Total 5 Dptos.
2011	627	298	518	274	273	1.990
2012	3.665	375	1.139	799	703	6.681
2013	5.898	945	1.135	941	1.040	9.959
2014	5.376	1.024	703	610	1.089	8.802
2015	1.726	480	447	529	529	3.711
2016	1.489	552	339	493	474	3.347
2017	1.041	573	236	355	313	2.518
2018	1.146	487	295	222	235	2.385
2019	758	292	196	143	119	1.508
2020	351	193	91	91	91	817
2021	382	351	74	92	124	1.023
Total	22.459	5.570	5.173	4.549	4.990	42.741
%	52,5	13,0	12,1	10,6	11,7	100,0

Fuente: URT corte a octubre de 2021

Informalidad y derechos de propiedad

Entre los años 1997 y 2000, la CEPAL (2003) promovió el desarrollo de investigaciones sobre el mercado de tierras en América Latina, particularmente sobre el mercado de la tierra rural. En la presentación del libro que recoge los resultados de las investigaciones, José Antonio Ocampo señala: "... faltan todavía en la región numerosos elementos para que los mercados de tierras lleguen a constituirse formalmente como tales; sin embargo, incluso en aquellos casos muy acotados en que puede decirse que operan plenamente, la presencia de otros elementos impide que el mercado actúe como un mecanismo eficaz para reasignar la tierra de un modo más equitativo: el grado extremo de pobreza de gran parte de los

² La Unidad de Víctimas precisó las cifras en el año 2012: siete millones doscientos un mil (7.201.000) víctimas registradas en total, de las cuales cinco millones quinientos cuarenta y ocho mil cuatrocientos treinta y uno (5.548.431) se consideraron ese año sujetos de medidas de asistencia y reparación.



campesinos, así como la desigual distribución del poder, los conocimientos y la educación, en conjunto con las múltiples fallas institucionales, jurídicas y legales, son probablemente los factores que más gravitan en la incapacidad que han mostrado los mercados de tierras en el cumplimiento de las aspiraciones de equidad social y eficiencia productiva” (CEPAL, 2003, p. 18).

Del conjunto de factores que afectan los mercados de tierras, mencionados por Ocampo, subrayamos el de las limitaciones para constituirse como mercados formales y las fallas institucionales jurídicas y legales. En el núcleo de las limitaciones mencionadas se ha identificado la indefinición y/o ambigüedad de los derechos de propiedad sobre la tierra (inseguridad jurídica de la propiedad, falta de titulación de los predios) -además de otros factores relacionados con las actividades económicas productivas, entre ellos el trabajo, los recursos hídricos y la tecnología— y el rol del Estado regulador que se generalizó desde comienzos de los noventa en el marco de la apertura a las economías de mercado.

La informalidad es una de limitaciones estructurales de la economía en Colombia. Se manifiesta no sólo en el mercado de trabajo y las actividades económicas, también constituye una forma histórica y socialmente aceptada de las transacciones de los derechos de propiedad. Esta situación se ilustra con las cifras de solicitudes de restitución de tierras presentadas ante la Unidad de Restitución de Tierras durante los 10 últimos años en cinco departamentos del país (Tabla 3), en los que el 47,5% de los predios tienen definidos los derechos de propiedad y el 52% de los predios presentan otra condición distinta a la titularidad.

Tabla 3. Derechos de propiedad en solicitudes de restitución de tierras en cinco departamentos del país (Antioquia, Cauca, Norte de Santander, Santander y Valle del Cauca)

Año	Propiedad	Legitimados Art.81/L.1448 de 2011	Ocupación/Posesión y otros	Total
2011	879	1	1.061	1.941
2012	3.483	10	3.188	6.681
2013	4.457	11	5.491	9.959
2014	3.775	36	4.991	8.802
2015	1.824	5	1.882	3.711
2016	1.348	5	1.994	3.347
2017	1.179	35	1.304	2.518
2018	1.303	29	1.053	2.385
2019	998	27	483	1.508
2020	443	28	346	817
2021	521	28	372	921
Total	20.210	215	22.165	42.590
%	47,5	0,5	52,0	100,0

Fuente: URT-Matriz de reportes a 30 de septiembre de 2021.





La informalidad en los derechos de propiedad tiene efectos adversos en la consolidación de los mercados: constituyen una barrera al encadenamiento de otros elementos importantes en las actividades económicas: las transacciones mismas de la tierra, el acceso a recursos financieros, técnicos y tecnológicos, la productividad, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas y hogares que trabajan la tierra. En otros términos, la indefinición y/o ambigüedad de los derechos de propiedad es causa de las imperfecciones de los mercados y obstáculo para el crecimiento económico y el desarrollo.

La importancia de los derechos de propiedad radica en que éstos, por sus propias características, determinan la asignación de los recursos en un mundo en que predominan los conflictos de interés entre los usuarios. Esto equivale a decir que el resultado de la (re)distribución de la tierra mediante las transacciones de mercado dependerá del sistema de derechos de propiedad vigentes.

En el contexto descrito, la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 se ha constituido en un medio que no sólo restablece el derecho a la restitución de los predios de quienes fueron despojados por desplazamiento forzado, también ha contribuido a la definición de los derechos de propiedad y, como efecto de ello, a normalizar las condiciones de la oferta y la demanda de bienes inmuebles, dinamizar los precios de la tierra e incidir en la dinámica de la producción en el campo.

2. EL MÉTODO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO -DIFERENCIAS EN DIFERENCIAS- Y RESULTADOS

El método de Diferencias en Diferencias

Una pregunta orientadora para estudio del impacto de la política de restitución de tierras en los precios de la tierra se formuló de manera convencional así: ¿Cuál es el impacto o efecto causal de la política de restitución de tierras (P) sobre los precios de la tierra en el mercado (X)? Una respuesta a la pregunta se planteó mediante la fórmula básica de la evaluación de impacto:

$$\alpha = (X | P = 1) - (X | P = 0).$$

Según esta fórmula, el impacto causal (α) de la política (P) sobre los precios de la tierra en el mercado (X), es la diferencia entre el resultado (X) con la política (es decir, cuando $P = 1$) y el mismo resultado (X) sin la política (es decir, cuando $P = 0$). Así, el impacto (α) de la política (P) es la diferencia entre los resultados (X) de precios de los predios objeto de sentencia y de los precios de los predios que no han sido objeto de la política. Siguiendo a Gertler et al (2017, p. 52) -y aplicando los conceptos al impacto de



CC-SC-CERES/13/62

7
GD-FO-14
V.7



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



la política de restitución en los precios de la tierra-, es imposible medir un mismo predio en dos situaciones diferentes en el mismo momento. Un predio habrá sido objeto de restitución en el marco de la política, o no lo habrá sido. No se lo puede observar en forma simultánea en dos estados diferentes. A esta circunstancia se le denomina "... el problema contrafactual: ¿cómo se mide lo que habría ocurrido si hubiera prevalecido la otra circunstancia? Aunque se puede observar y medir el resultado (X) para los participantes en la política (X | P = 1), no se cuenta con datos para establecer cuál habría sido el resultado en ausencia de la política (X | P = 0). En la fórmula básica de la evaluación de impacto, la expresión (X | P = 0) representa el contrafactual, que puede entenderse como lo que habría pasado si un predio no hubiera participado en la política. En otras palabras, el contrafactual es lo que habría sido el resultado (X) en ausencia de la política (P).

En el proceso de evaluación, la información referida a los predios restituidos se obtuvo de una base de datos de la URT, de 854 predios con información de avalúos. Dicha información corresponde a la expresión (X | P = 1) de la fórmula: es el grupo de predios que han sido objeto de tratamiento en el marco de la política.

La segunda expresión de la fórmula (X | P = 0) corresponde a los predios que no han sido objeto de la política de restitución de tierras. Existe, en este caso, necesidad de obtener la información mediante la estimación del grupo de predios contrafactual, es decir, un grupo de predios de comparación, denominado "grupo de control", cuyas características físicas y económicas deben ser comparables con las características de los predios identificados en el grupo de tratamiento. La identificación y estimación de los predios y los precios de la tierra del grupo contrafactual es indispensable para determinar el impacto de la política pública de restitución de tierras en los precios y el mercado de tierras.

En términos matemáticos, el efecto promedio de la política de restitución (EP), y el efecto promedio de la política en los precios de la tierra (EPPT) se definen respectivamente como:

$$EP = \alpha_{EP} = E(X^1 - X^0)$$

$$EPPT = \alpha_{EPPT} = E[X^1 - X^0 | D=1] = E[X^1 | D=1] - E[X^0 | D=1],$$

Donde 1 se refiere a estar en el grupo de tratamiento (grupo de tierras restituidas con sentencia) y 0 en el grupo de control (grupo de tierras sin sentencia); X se refiere a las variables de impacto que se van a analizar (vector de variables relacionadas con las condiciones físicas y económicas de los predios) y D es una variable dicotoma que toma el valor de uno cuando hay tratamiento (política pública de restitución) y 0 en ausencia de tratamiento.



CC-SC-CERES/13/162



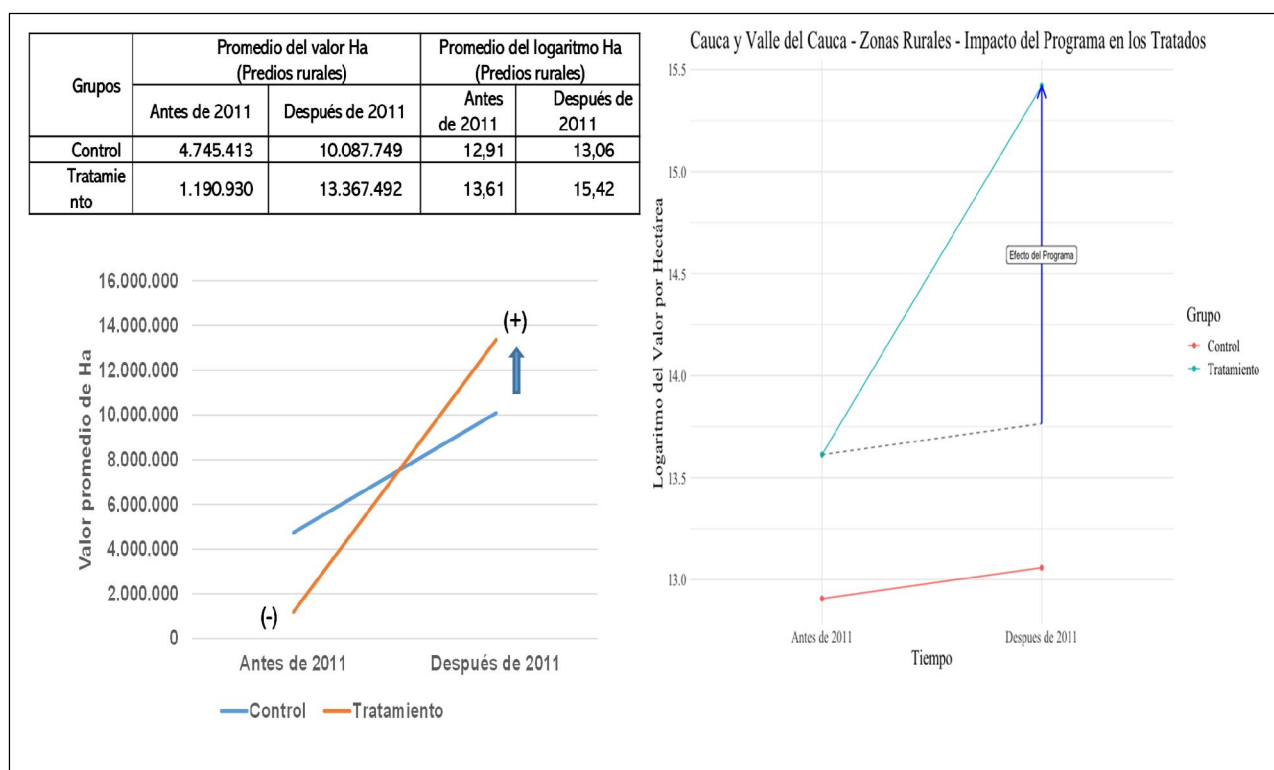


Resultados

Cauca-Valle del Cauca.

Los predios restituidos en Cauca y Valle del Cauca presentaban en la década anterior a la promulgación de la Ley 1448 de 2011 un valor promedio de mercado inferior al valor promedio de los predios denominados en la metodología como grupo de control: \$1.190.930 vs \$4.745.413. En el marco de la Ley 1448 de 2011, los predios que fueron objeto de restitución incrementaron sus precios más que proporcionalmente en comparación con los incrementos en los precios de los predios incluidos en el grupo de control: pasaron en promedio a \$13.367.492 los de tratamiento y \$10.087.749 los de control (Figura 1). La conversión de las cifras a logaritmo natural proporciona una idea más precisa de la magnitud de los cambios en los precios de los predios incluidos en esos grupos (Figura 1 lado derecho).

Figura 1. Impacto de la restitución de tierras en predios rurales de Cauca-Valle del Cauca



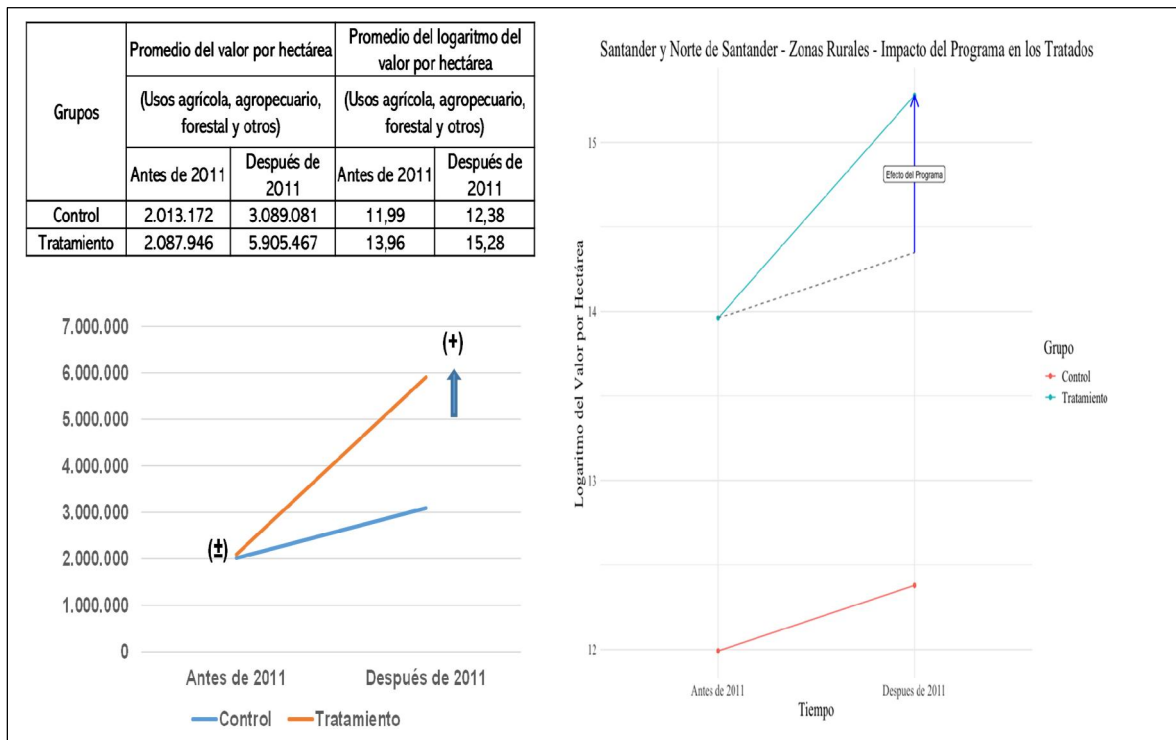
Fuente: URT e IGAC. Cálculos y elaboración propia.



Santander-Norte de Santander.

Los predios restituidos en Santander-Norte de Santander tenían antes de la Ley 1448 de 2011 un valor promedio de mercado similar al valor promedio de los predios del grupo de control: \$2.087.946 y \$2.013.172 respectivamente. Con las acciones de restitución durante los años de vigencia de la ley, los precios de los predios de los grupos de tratamiento y control se incrementaron positivamente, en mayor proporción los precios de los predios que fueron restituidos por la URT: \$5.905.467 en los predios del grupo objeto de la política de restitución y \$3.089.081 en los predios del grupo de control (Figura 2). La parte derecha de esta figura muestra la conversión de los valores a logaritmo natural, como una forma de apreciar con mayor precisión la magnitud de los cambios en los precios.

Figura 2. Impacto de la restitución de tierras en predios rurales de Santander-Norte de Santander



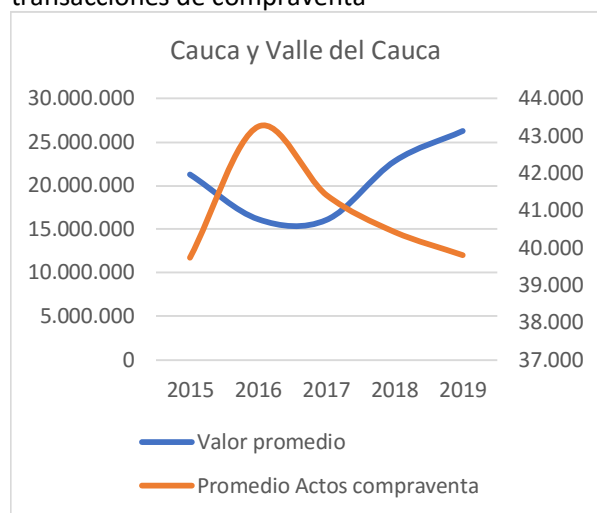
Fuente: URT e IGAC. Cálculos y elaboración propia.





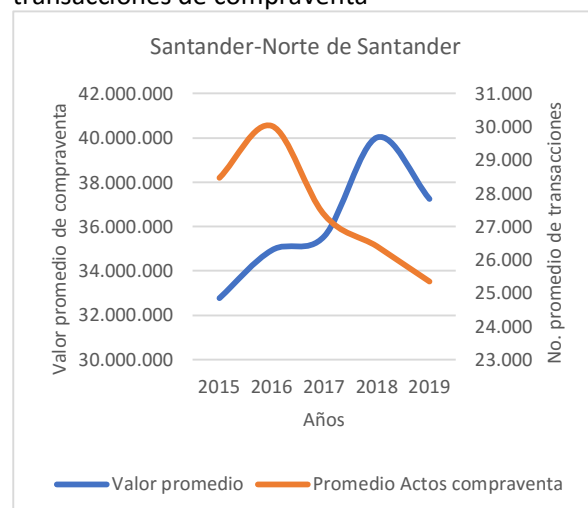
El impacto se puede observar en el comportamiento de los precios promedio de predios que fueron objeto de transacciones entre los años 2015-2019 en los departamentos de Cauca-Valle del Cauca, Santander-Norte de Santander y Antioquia (figuras 3, 4 y 5), según cifras de la Superintendencia de Notariado y Registro, con una tendencia al crecimiento positivo en ese periodo.

Figura 3. Precios promedio y número de transacciones de compraventa



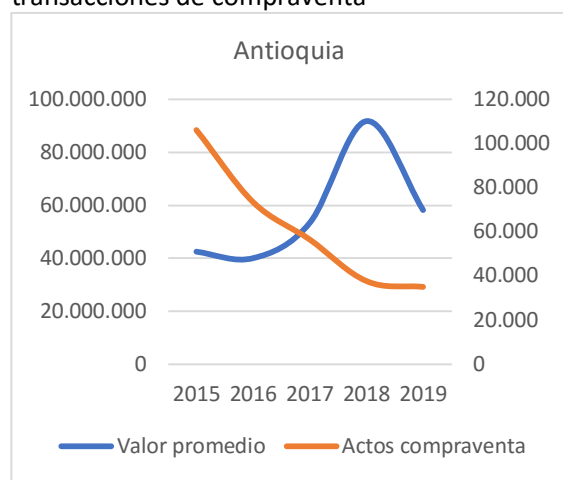
Fuente: SNR. Cálculos propios

Figura 4. Precios promedio y número de transacciones de compraventa



Fuente: SNR. Cálculos propios

Figura 5. Precios promedio y número de transacciones de compraventa



Fuente: SNR. Cálculos propios



CC-SC-CERES/13/162



El campo
es de todos

Minagricultura

11
GD-FO-14
V.7

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central



3. NECESIDADES DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Frente al papel del Estado en la regulación del mercado inmobiliario de tierras rurales, se plantea la necesidad de continuar avanzando en el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de desempeñar actividades de gestión y administración de tierras rurales, así como de la planificación y gestión del desarrollo agropecuario y rural (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Resolución 128 de 2017, Art. 11).

En Colombia se han realizado avances notables en la superación de limitaciones institucionales relacionadas con la regulación del mercado de tierras. El desarrollo de catastros multipropósito, por ejemplo, constituye una importante contribución en esa perspectiva y en la disminución de los costos de transacción para el Estado y los particulares que intervienen en las transacciones.

Los costos de transacción -especialmente en tiempo y dinero- están relacionados con los elevados niveles de informalidad en la tenencia de la tierra. La UPRA ha señalado en sus estudios que los costos de transacción equivalen al 5,64% del valor de la propiedad y que en las principales ciudades del país los tiempos para lograr el registro de las transacciones se encuentran entre once y treinta y tres días (UPRA, 2014). Ello significa que el fortalecimiento institucional se relaciona con la reducción de los costos de transacción y con la clarificación y formalización de los derechos de propiedad. El fortalecimiento institucional en esa doble perspectiva contribuirá al uso eficiente de la tierra y la promoción de las inversiones, el cambio técnico y tecnológico y la sostenibilidad ambiental (Cepal, 2003, p. 41).

El informe de la Procuraduría General de la Nación (enero de 2021, pp. 16-19), señala:

- Se continúa replicando el modelo de fraccionamiento antieconómico de la propiedad en las intervenciones en procesos de titulación de baldíos, adjudicación de bienes fiscales patrimoniales y formalización de pequeña propiedad rural.
- El 85% de las hectáreas intervenidas a través del Fondo de Tierras se entregaron en 2018 y correspondieron sólo al 6% de las familias beneficiadas, mientras que sólo el 15% de las hectáreas se adjudicaron en 2019 y correspondía al 94% de las familias beneficiadas, lo cual deja ver un problema en la gestión territorial ya que se están titulando de manera generalizada y sin la requerida justificación técnica, mediante la excepción a la Unidad Agrícola Familiar -UAF-, en extensiones muy pequeñas de tierras, intensificando el microfundio.
- De los siete millones de hectáreas, se han adjudicado 1.088.303 hectáreas de predios baldíos a personas naturales, a través de 35.293 resoluciones: 845.857 hectáreas a constitución de resguardos indígenas y 6.873 hectáreas para titulación colectiva a comunidades negras. Según

12

GD-FO-14
V.7



CO-SC-CERES/15/62



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



esta información, el 43% de los resultados declarados por el Gobierno Nacional en materia de formalización de tierras, corresponden realmente a procesos de titulación y ampliación de resguardos indígenas.

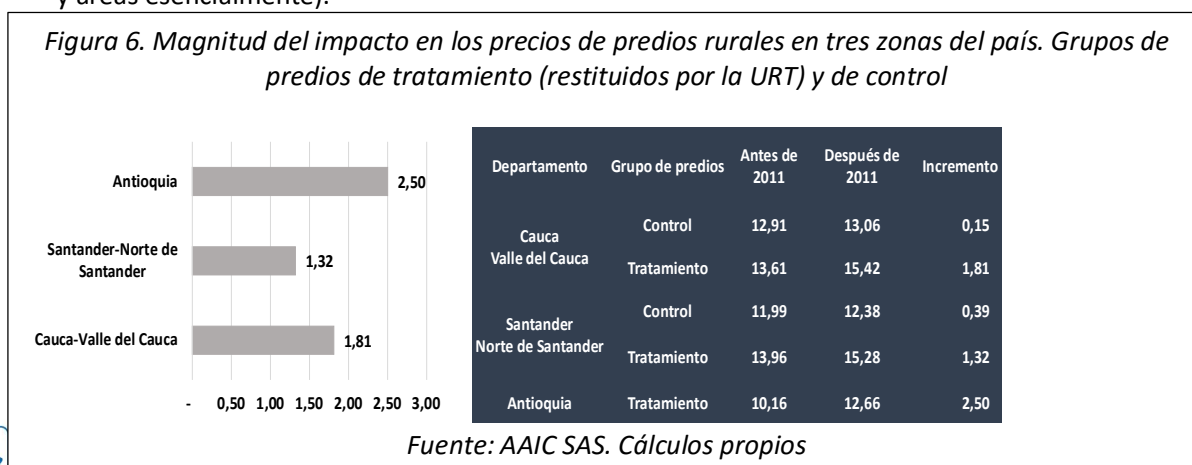
- Según la ANT, desde el año 2013 se han recibido 45.779 solicitudes de formalización de la pequeña propiedad privada rural. De ellas, 45.779 son rezagos del Programa de Formalización del Ministerio de Agricultura y corresponden a solicitudes recibidas entre los años 2013 y 2020. Este programa de formalización corresponde a un plan de descongestión institucional por demanda y no por oferta o barrido predial.

El informe citado da cuenta de la necesidad de seguir avanzando en la implementación de políticas de formalización de tierras, como herramienta para regular el sistema de derechos de la propiedad y fortalecer el mercado inmobiliario de tierras rurales. Al mismo tiempo expresa las necesidades de ajuste de la política pública de tierras en el país para avanzar hacia un modelo agrario sostenible, basado en la formalidad de la tierra como base para la consolidación del mercado inmobiliario rural.

4. CONCLUSIONES

- Los precios de los predios rurales donde se han presentado procesos de restitución se han valorizado en forma notable. Incremento del logaritmo del valor de la hectárea entre 2008 y 2021 se presenta en la figura 6: el mayor impacto del crecimiento positivo de los precios se observa en Antioquia (2,50) y el más bajo en Santander-Norte de Santander (1,32). En las tres zonas de estudio los incrementos de los precios de la tierra en precios restituidos por la URT son superiores a los precios en otros predios en los municipios con características comparables (de uso del suelo y áreas esencialmente).

Figura 6. Magnitud del impacto en los precios de predios rurales en tres zonas del país. Grupos de predios de tratamiento (restituidos por la URT) y de control



Fuente: AAIC SAS. Cálculos propios



El campo
es de todos

Minagricultura

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

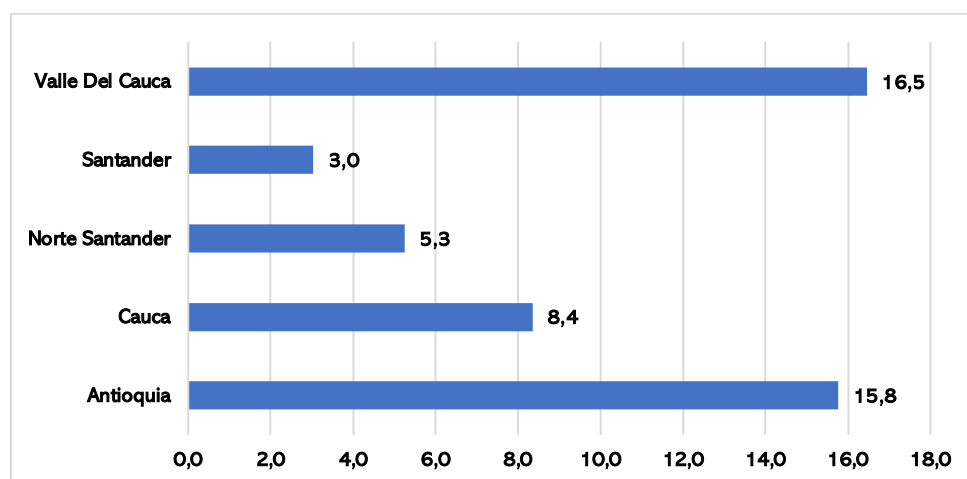
Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion



- La definición de los derechos de propiedad contribuye en sí mismo a crear escenarios de actuación voluntaria de los agentes en las actividades productivas y el intercambio, razón por la cual los valores de los activos se manifiestan conforme a la dinámica misma de la economía. Ello significa que, desde la actuación de la URT se hace una contribución de importancia en la superación de las imperfecciones de los mercados. Así, el impacto observado en el crecimiento de los pedios de los predios restituidos por la URT se refleja en la tasa promedio de crecimiento de los precios de los predios rurales en los cinco departamentos de estudio en el periodo 2015-2019: el mayor efecto se observa en los precios promedios en Valle del Cauca y Antioquia, departamentos donde la tasa de crecimiento fue de 16,5% y 15,8% respectivamente; en Cauca, la tasa de crecimiento promedio fue de 8,4% y las tasas más bajas -positivas-, se presentaron en los municipios de Santander y Norte de Santander: 3% y 5,3% en su orden (figura 7).

Figura 7. Tasa promedio de crecimiento del valor de la hectárea en transacciones de compraventa de predios rurales



Fuente: AAIC SAS. Cálculos propios

- La política de restitución de tierras ha generado efectos positivos en la dinámica de oferta-demanda de tierra en el sentido de haber contribuido a estabilizar las transacciones en el mercado inmobiliario: la tendencia mostrada entre las reclamaciones de la tierra despojada y los actos de transacciones en el mercado ilustran sobre la forma como el mercado ha vuelto a sus



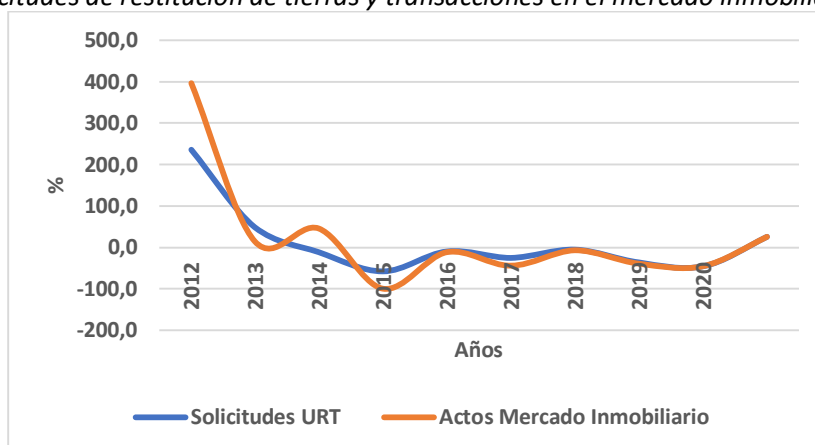
CC-SC-CERES/13/162





cauces normales, en condiciones de relativo control de la violencia en las zonas rurales en el país (figura 8).

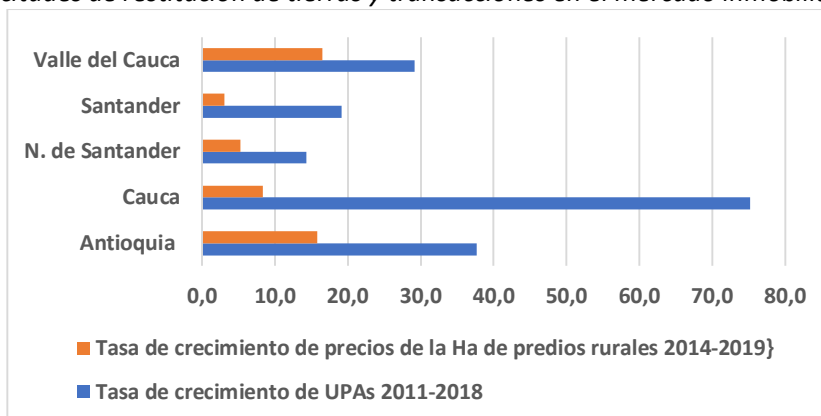
Figura 8. Solicitudes de restitución de tierras y transacciones en el mercado inmobiliario 2012-2020



Fuente: AAIC SAS. Cálculos propios

- La restitución de tierras ha significado efectos en el crecimiento de UPAs y de precios en los predios rurales (figura 9)

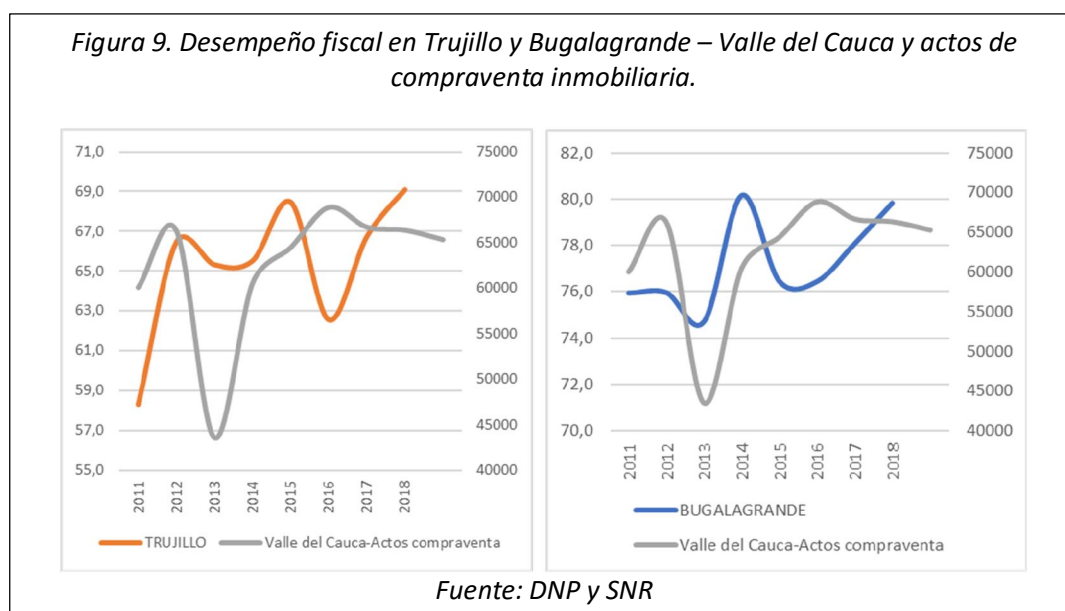
Figura 9. Solicitudes de restitución de tierras y transacciones en el mercado inmobiliario 2012-2020





- Una de las consecuencias positivas para los recursos públicos y la sociedad, derivada de la formalización de los derechos de propiedad, es la formación de sistemas tributarios sólidos sobre las tierras. Los trabajos de grandes teóricos de la economía del bienestar -George (1879), Hotelling (1938), Vickrey (1977), Friedman (1981)- han afirmado que, en el marco de sistemas tributarios sólidos, el impuesto que grava la tierra -no ligado a mejoras- es el impuesto menos malo, en tanto los propietarios de la tierra se ven imposibilitados a trasladar dichos impuestos al consumidor final. Y, al contrario, los impuestos recaudados podrían destinarse al financiamiento de bancos de tierras, de infraestructuras de riego y vías y medios de transporte, aspectos de los cuales se echa de menos en las políticas relacionadas con la agricultura y el medio ambiente. Al respecto, Skinner (1991, p. 114), señala que el principal obstáculo para la aplicación de impuestos sobre la tierra es más bien de índole administrativa, porque, a diferencia de los impuestos sobre el consumo o sobre las exportaciones, que se basan en montos de producción fácilmente observables, aquéllos se basan en parámetros más difíciles de medir, especialmente en las zonas rurales con escasos mercados de tierras, como los valores de ubicación, los valores de mercado o los ingresos netos.

Una relación directa entre en esta materia se observa en el comportamiento de las transacciones inmobiliarias y el desempeño fiscal como se ilustra en la figura 9 para los casos de Trujillo y Bugalagrande.





5. BIBLIOGRAFÍA

- AAIC-URT (2019) Estudio técnico de análisis económico territorial enfocado a definir y medir los impactos de la política de restitución sobre el mercado de tierras en Colombia. Mimeo.
- AAIC SAS – URT (2021). Alternativas metodológicas de medición de impacto y definición del método de análisis. Estudio técnico de análisis económico territorial enfocado a definir y medir los impactos de la política de restitución de tierras sobre el mercado inmobiliario y valor de los terrenos en tres zonas definidas dentro de Colombia, CTO 4161-2021 (Mimeo).
- CEPAL - GTZ (2003). Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2362/S0303136_es.pdf;sequence=1
- <https://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/agraria/politica-agraria-tierras.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación –DNP- Consejo Nacional de Política Económica y Social (2011). CONPES 3712: Plan de financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. <https://www.ictj.org/sites/default/files/subsites/ictj/docs/Ley1448/Conpes-3712-ley-de-victimas.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Dinámicas de uso de tierras para la agricultura y el comportamiento de los precios del suelo rural. Resultados, conclusiones y recomendaciones de política. Documento técnico para la Misión para la Transformación del campo. Bogotá D.C.
- Friedman J. y Weaber (1981). Territorio y Función. La Evolución de la Planificación Regional, Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- George Henry (1879). Progress and Poverty, 75th Anniversary, Ed. New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1954. En español: Progreso y Miseria, Editorial Prometeo, Madrid, 1980.
- Hottelling Harold (1938). "El Bienestar General en Relación con los Problemas de Tributación y de Fijación de las tarifas de Ferrocarriles y Servicios Públicos", selección de Arrow Kenneth J. y Scitovsky Tibor, La Economía del Bienestar, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.
- Gertler, Paul J., Martínez, Sebastián; Premand, Patrick; Rawlings, Laura B. y J. Vermeersch Christel M. – Banco Mundial-BID (2017). Evaluación de impacto en la práctica. 2ª edición.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). Una política integral de Tierras para Colombia. Bogotá.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2017). Resolución 128 de 2017. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Paginas/Resoluciones.aspx>.
- Procuraduría General de la Nación (2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/Informe%20sobre%20Acceso%20y%20Uso%20de%20la%20Tierra%20Def%2007_01_2021.pdf
- Smith Adam (1776). The Wealth of Nations , En español: Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones, Alianza, Madrid, 1994.
- Thünen Johann H. Von, 1826. Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationaleconomie, Hamburgo.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV- (2018). <https://www.unidadvictimas.gov.co/es/unidad-de-restitucion-de-tierras/37395>
- Unidad de Restitución de Tierras, La Unidad de Restitución de Tierras y el IGAC actualizan parámetros técnicos para identificar predios solicitados en restitución. Recuperado de <https://www.restituciondetierras.gov.co/-/la-unidad-de-restituci%C3%B3n-de-tierras-y-el-igac-actualizan-par%C3%A1metros-t%C3%A9cnicos-para-identificar-predios-solicitados-en-restituci%C3%B3n/ca>
- UPRA (2014). Mercado de tierras rurales productivas en Colombia. Caracterización, marco conceptual, jurídico e institucional. <https://repositorio.agrosavia.co/handle/20.500.12324/36444>.



CC-BY-NC-SA/15/162



El campo
es de todos

Minagricultura

17
GD-FO-14
V.7

Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas - Sede Central

Av. Calle 26 N° 85b - 09 (Piso 3, Piso 4, Piso 5.) - Teléfonos (571) 3770300, 4279299 – Línea Gratuita Nacional: 01 8000 124212
Bogotá, D.C., - Colombia

www.restituciondetierras.gov.co Síguenos en: @URestitucion