Del derecho agrario al derecho de tierras

Una visión del contexto actual en Colombia

El catastro multipropósito, una herramienta de ordenamiento y de sostenibilidad de los territorios

Javier Mendoza Lara

Prólogo

«Del derecho agrario al derecho de tierras: una visión del contexto actual en Colombia».

El catastro multipropósito, una herramienta de ordenamiento y de sostenibilidad de los territorios

Conozco a Javier Mendoza Lara como un profesional destacado en la defensa jurídica de la tierra de los agroproductores del país. En los últimos años lo he visto acompañar, con rigor y con éxito, a campesinos, ganaderos, agricultores y empresarios del campo que, después de trabajar honradamente sus predios durante años, fueron privados injustamente de sus derechos de propiedad rural: unas veces por la violencia, otras por la inseguridad jurídica y otras por decisiones administrativas que desconocieron títulos legítimos y la buena fe de quienes los adquirieron.

Siempre he creído que la seguridad, la inversión y la política social son inseparables. Sin seguridad no llega la inversión; sin inversión no hay empleo, y sin empleo no hay con qué financiar lo social. En el campo, esa seguridad tiene un nombre preciso: seguridad jurídica sobre la propiedad rural. El productor que no sabe si mañana le reconocerán su título no siembra a largo plazo, no tecnifica, no accede al crédito ni genera empleo. Colombia necesita reglas claras y estables, títulos que valgan, un catastro confiable y autoridades que decidan con prontitud y apego a la ley, para que el capital nacional y extranjero vuelva al agro sin miedo y sin riesgos. El agro debe ser un gran motor de la economía nacional, y por eso la seguridad jurídica de la tierra tiene que ser prioridad en toda política pública que se ejecute.

La reparación a las víctimas del despojo es un deber moral del Estado y de la sociedad, y hay que cumplirlo. Pero ese deber no puede convertirse en instrumento para despojar a quien compró de buena fe, ni para generar incertidumbre sobre la propiedad legítimamente adquirida. Proteger a la víctima y proteger al propietario honrado no son causas opuestas: son dos caras de la misma confianza en las instituciones.

Esta obra recoge esa convicción desde la experiencia. El Dr. Mendoza se formó en políticas públicas de tierras con USAID, pasó por el PRORET, el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras, y después litigó al lado de los

productores. Con esa doble mirada propone pasar del derecho agrario clásico a un verdadero Derecho de Tierras: saber qué derecho existe sobre un predio, cómo se prueba, qué autoridad decide, qué procedimiento corresponde y con qué efectos. Recorre los baldíos, la formalización, la restitución, la gestión predial y la justicia transicional, y da un lugar central al catastro multipropósito como herramienta de ordenamiento y sostenibilidad de los territorios.

El libro no se queda en el diagnóstico. Formula dieciséis propuestas normativas, diez para la ANT y seis para la URT, y deja una advertencia que comparto: comprar tierra para el Fondo no es adjudicarla, registrarla ni entregarla efectivamente. La política rural se mide por los derechos que se consolidan en el campo, no por los anuncios.

Comparto también su visión del catastro multipropósito. Como política pública, no puede convertirse en otra forma de expropiación de la tierra por la vía de avalúos desbordados y costosos que disparan los impuestos y asfixian al productor. Su fin, como lo sostiene el Dr. Mendoza, debe ser ordenar el territorio, dar certeza sobre los predios, apoyar la formalización y planificar los usos del suelo; debe ser un instrumento de ordenamiento territorial y no de política fiscal.

Por eso este libro debe ser guía de abogados, académicos, gremios, estudiantes y, de manera especial, de los funcionarios del Gobierno que tienen en sus manos decisiones sobre la tierra. Ojalá sus páginas les sirvan de parámetro para que la justicia y la seguridad jurídica en el campo colombiano dejen de ser una aspiración y se conviertan en una práctica cotidiana.

Felicito al autor y recomiendo con entusiasmo su lectura.

Álvaro Uribe Vélez
Expresidente de la República de Colombia
Rionegro, 4 de noviembre de 2026

Prólogo

Una frase que identifica a **Javier Mendoza Lara** es: el abogado de las tierras.

Hay personas que escogen una profesión y otras que, además de ejercerla, la convierten en un escenario para dejar huella, construir oportunidades y transformar realidades. Javier Mendoza Lara pertenece a esta última categoría.

Hablar de Javier es hablar de un abogado con carácter, iniciativa y una particular manera de entender la vida profesional: con dinamismo, determinación y una permanente disposición para hacer que las cosas sucedan.

Cuando Javier me invitó a escribir estas líneas, acepté porque en casi cuatro décadas dedicadas al derecho de la energía, tanto en el ejercicio profesional como en la docencia, he comprobado que ninguna línea de transmisión, ningún gasoducto y ningún parque de generación se construye en abstracto, pues todos se asientan sobre predios cuya naturaleza jurídica, cuyos linderos y cuya historia registral deben conocerse antes de levantar la primera torre o tender el primer tramo de tubería.

El tránsito "del derecho agrario al derecho de tierras" que propone el autor responde a esa realidad, en cuanto integra a las instituciones clásicas de la adjudicación, la posesión y la tradición el catastro multipropósito, el registro inmobiliario, la restitución, el régimen de baldíos y el ordenamiento territorial, para preguntarse qué derecho existe sobre un predio, cómo se acredita, qué autoridad decide y qué efectos produce la decisión.

Su recorrido por PRORET, la formación con USAID, el INCODER y la Agencia Nacional de Tierras, y luego por el litigio y la consultoría para agroproductores, le permite comprender a la vez la lógica de quien decide y la de quien soporta los efectos de la decisión.

Para quienes trabajamos en infraestructura, el capítulo de gestión predial tiene un valor práctico evidente, porque concibe la debida diligencia como un método que integra el análisis registral, la confrontación catastral y física, la verificación agraria a la luz del artículo 48 de la Ley 160 de 1994 y de la Sentencia SU-288 de 2022, y la revisión de servidumbres, redes, títulos mineros, áreas protegidas y territorios colectivos.

Quien haya acompañado la adquisición de predios o la imposición de servidumbres para obras de energía o gas sabe que las habilitaciones sectoriales, como las de los artículos 56 y 57 de la Ley 142 de 1994 o la Ley 56 de 1981, poco resuelven cuando el predio sobre el que se ejercen no ha sido correctamente identificado.

De allí se desprende la idea central de la obra, según la cual la seguridad jurídica rural es una infraestructura institucional que hace posibles el crédito, las garantías, la inversión de largo plazo y las alianzas productivas que conectan a los pequeños productores con la agroindustria, porque "la tierra incierta es un activo incompleto".

El autor defiende la propiedad legítima y la inversión productiva como condición de un Estado Social de Derecho y no como privilegio, excluyendo expresamente el fraude y el despojo, y exige que la confianza institucional se construya midiendo la política de tierras por su cierre jurídico verificable, pues "la hectárea que transforma no es la anunciada".

Entre sus propuestas, el certificado preventivo de debida diligencia predial y el derecho real de superficie rural merecen especial atención, este último por su utilidad para proyectos de energías renovables que se desarrollan sobre tierra ajena y requieren títulos de uso estables y financiables.

Celebro que Javier Mendoza Lara haya convertido veinticinco años de ejercicio en una obra que presenta la tierra no solo como conflicto, trámite o consigna, sino como base de empresa agraria, reparación, estabilidad y desarrollo, y agradezco la confianza de permitirme presentarla.

Hemberth Suárez Lozano
Bogotá D.C, 4 de noviembre de 2026
Abogado en derecho de la energía