



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

LECCIONES APRENDIDAS EN FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL

**EXAMEN PRELIMINAR DE EXPERIENCIAS
CON PROYECTOS PILOTOS APOYADOS
POR USAID**

Bogotá, D.C. julio 2010



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

CONTENIDO

- I. DEFINICIÓN Y TIPOS DE INFORMALIDAD
- II. INDICADORES DEL GRADO DE INFORMALIDAD
- III. POSIBLES CAUSAS DE LA INFORMALIDAD
- IV. CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD
- V. EXPERIENCIAS EN FORMALIZACIÓN JUDICIAL
- VI. EXPERIENCIAS EN TITULACIÓN DE BALDÍOS
- VII. REFLEXIONES FINALES



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

I. DEFINICIÓN Y TIPOS DE INFORMALIDAD

- Definición:
 - Ausencia de título válido registrado
- Tipos de informalidad
 - Título válido sin registrar
 - Sucesión ilíquida
 - Poseedor de predio privado (falsa tradición)
 - Ocupante de baldío adjudicable
 - Ocupante de baldío no adjudicable



INFORMALIDAD VS. ILEGALIDAD

- **CÓDIGO PENAL**
- **Artículo 337.** *Invasión de áreas de especial importancia ecológica.* El que invada reserva forestal, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, área o ecosistema de interés estratégico o área protegida, definidos en la ley o reglamento, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cien (100) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- La pena señalada en este artículo se aumentará hasta en una tercera parte cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para efectuar la calificación del territorio correspondiente, sin que la multa supere el equivalente a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.
- El que promueva, financie o dirija la invasión o se aproveche económicamente de ella, incurrirá en prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de ciento cincuenta (150) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

II. INDICADORES DE LA MAGNITUD DE LA INFORMALIDAD

- El 40% de los predios rurales y el 34% de los predios urbanos carecen de títulos de propiedad (CONPES 2736 de 1994).
- A finales de los años 90 se estimaba que de un total aproximado de 3 millones de predios rurales cerca de 1 millón no estaban formalizados (CONPES 3641 de 2010).
- 3,4 millones de inmuebles matriculados tienen falsa tradición, 36% del total (Exposición de motivos de la Ley 1182 de 2008).



III. POSIBLES CAUSAS DE LA INFORMALIDAD

- La dinámica de **ocupación del territorio** en Colombia se ha basado en la falta de títulos de propiedad de los campesinos, que ha convertido a muchos en colonos itinerantes, que no pueden capitalizar su trabajo en la tierra y venden sus mejoras para ser acumuladas en ganaderías extensivas, para desplazarse a fronteras agrarias más distantes, donde existe una fuerte influencia de las guerrillas y otras bandas armadas y la economía ha girado en torno de los cultivos ilícitos.
- Costos de la formalización y difícil acceso a las instituciones
- Falta de información a usuarios
- Restricciones al mercado de tierras



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

IV. CONSECUENCIAS DE LA INFORMALIDAD

- Limita o impide acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del Estado
- Desvaloriza los predios
- Desincentiva inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones)
- Limita capacidad productiva de los predios
- Afecta la generación de ingresos del sector agropecuario
- La producción se circunscribe a cultivos temporales (ciclo corto), baja inversión, poco riesgo, baja rentabilidad
- Facilita la expansión de cultivos ilícitos
- Dificulta protección de los derechos de propiedad
- Facilita la usurpación de tierras y el desplazamiento
- Afecta ingresos y capacidad de inversión de los municipios



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

V. EXPERIENCIAS EN FORMALIZACIÓN JUDICIAL

- Rutas judiciales:
 - Saneamiento de falsa tradición (Ley 1182)
 - Proceso de pertenencia
 - Proceso de sucesión
- Ventajas de la ley 1182
 - Proceso más expedito que pertenencia
 - Duración se reduce a 6 meses y puede ser menor
Pertenencias duran más de un año
 - Costo total del proceso se puede reducir en más de 30%.
Costo para el usuario se puede reducir en más de 50%



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

COSTOS ESTIMADOS DE SANEAMIENTO DE FALSA TRADICIÓN (LEY 1182/ 2008)

DOCUMENTOS	COSTOS ORDINARIOS
Certificados y trámite de documentos	\$ 108.840
Edicto emplazatorio	\$ 70.000
Levantamiento topográfico	\$ 250.000
Inspección judicial	\$ 70.000
Registro de la sentencia	\$ 50.000
Impuesto departamental de registro	\$ 84.000
Citaciones \$ 4500 cada una (6) promedio	\$ 27.000
Curador ad litem	\$ 150.000
Perito	\$ 250.000
Abogados del proyecto	\$ -
Abogado a cargo de usuario	\$ 500.000
TOTAL	\$ 1.559.840



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

DIFICULTADES DEL PROCESO JUDICIAL (1)

- Desconocimiento de la norma (Ley 1182, población, abogados)
- Dificultades para cumplir los requisitos documentales.
 - Vigencia de Certificado de Tradición y Libertad (CTL) muy corta e innecesaria.
 - Dificultad para obtener CTL en municipios con información de registro no sistematizada.
 - Sobre-costo en expedición de CTL con anotación de pertenencia.
 - Inconsistencias en CTL al señalar al último comprador como titular de derecho real de dominio en predios con falsa tradición.
 - Expedición de certificado de INCODER sobre procesos agrarios, muy lenta en algunos municipios. Requisito innecesario.
 - Información de colindantes exigida por jueces disponible en IGAC pero de difícil acceso. Algunas territoriales no la expiden.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

DIFICULTADES DEL PROCESO JUDICIAL (2)

- Altos costos de planos topográficos con cabida y linderos.
 - Certificado plano expedido por IGAC es más económico pero no incluye información de colindantes exigida por los jueces. No es de fácil lectura para los abogados o el juez por el sistema de códigos.
- Algunos jueces aceptan ficha predial del IGAC. No existe para predios desenglobados, los cuales requieren nuevo levantamiento topográfico.
- La articulación de catastro y registro aplicada en los actuales procesos de actualización catastral tiene algunos efectos adversos no previstos. En El Tambo (Cauca), la actualización ocasionó el englobe de lotes de poseedores que no tienen matrícula individual, lo cual causó problemas en la facturación del impuesto predial.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

DIFICULTADES DEL PROCESO JUDICIAL (3)

- Costo de curador *ad litem*
- Algunos jueces aplican la ley 1182 como un proceso normal de pertenencia, lo cual aumenta notificaciones, tiempos y costos.
- Los jueces aplican criterios distintos en cuanto a cuáles requisitos son indispensables y cuáles no lo son. Esto dificulta la labor de los abogados y favorece la especulación con servicios por parte de particulares y peritos como en el caso de los planos prediales.
- Congestión judicial: Los jueces sólo pueden atender un número muy limitado de inspecciones judiciales. En Samacá (Boyacá) 2 por semana. En el Tambo 1 por semana. Con 2 visitas por semana, se pueden formalizar anualmente alrededor de 100 predios en municipios que tienen un solo juez. Para formalizar 1.000 predios se necesitarían 10 años. El Tambo tiene un solo juez que ha sido cambiado dos veces en menos de cuatro meses.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

CONCLUSIONES SOBRE EL PROCESO JUDICIAL

- Necesidad de mayor divulgación de la ley.
- Reglamentación de la ley para eliminar interpretaciones discrepantes y requisitos innecesarios.
- Capacitación de jueces para adoptar estándares de aplicación
- Incluir predios informales en los programas de actualización catastral de los municipios. Al disponer de ficha predial se puede eliminar el costo del perito y el costo del levantamiento topográfico individual.
- Implementar programas de formalización por lo menos a nivel municipal para generar economías de escala en levantamientos topográficos, en asesoría legal y en otros rubros.
- Articular a nivel municipal los programas de actualización catastral con los programas de formalización
- Diseñar medidas para descongestionar la fase de inspección ocular. Por ejemplo: que se pueda delegar.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VI. EXPERIENCIAS EN TITULACIÓN DE BALDÍOS

- En términos generales, el proceso actual de titulación de baldíos es expedito. Un título se tramita en alrededor de seis meses.
- El acumulado de cerca de 47.000 expedientes pendientes denunciado por la Procuraduría General de la Nación en 2006 fue resuelto en los últimos 4 años.
- Sin embargo el proceso sigue siendo costoso para el usuario individual (superior a 1 millón de pesos para predios pequeños).
- Convenios interinstitucionales entre el INCODER, Departamentos y Municipios permiten reducir costos totales y costos para el usuario, debido a economías de escala en levantamientos topográficos, aportes de recursos regionales y exención del impuesto de registro departamental.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

ESTIMACION DE COSTOS DEL PROCESO DE TITULACIÓN DE BALDÍOS

RUBROS DE COSTOS	PROCESO ORDINARIO	
Derechos de titulación a Incoder	130.000	Usuario
Levantam topográficos (UAF 38 HAS)	800.000	Usuario
Publicación en emisoras	60.000	Usuario
Impuesto de registro deptal	80.000	Usuario
Derechos de inscrip ORIP	34.000	Usuario
Transporte para inspección ocular	80.000	Usuario
Asistencia jurídica 2,500,000 mensuales por 100 casos por 8 meses	-	
TOTAL	1.184.000	Usuario



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

CONCLUSIONES EN TITULACIÓN DE BALDÍOS (1)

- Los pilotos patrocinados por USAID se basaron en una estrategia de acuerdos de colaboración interinstitucional entre la gobernación, los municipios y el INCODER.
- La mayor dificultad se presentó en la falta de capacidad administrativa de los municipios y, en menor grado, de la gobernación. El desconocimiento de procesos administrativos es muy notable en los municipios.
- Se hallaron debilidades en dependencias encargadas de ejercer filtros, ejecutar funciones para llevar a cabo procesos contractuales, escoger mecanismos de selección adecuados y expedir documentos para el giro de recursos.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

CONCLUSIONES EN TITULACIÓN DE BALDÍOS (2)

- El desempeño del INCODER se dificulta por la falta de un sistema de información geográfica para la administración de baldíos.
- En el pasado se titularon en algunas regiones baldíos no adjudicables (zonas de reserva forestal).
- Las deficiencias de la información de Registro en algunas regiones es también fuente de equivocaciones por adjudicación de predios privados.
- La falta de información a los usuarios sobre la condición jurídica de las tierras que ocupan les genera incertidumbre sobre el proceso que deben seguir para formalizar sus predios.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

CONCLUSIONES EN TITULACIÓN DE BALDÍOS (3)

- Aparte de algunos pilotos regionales que adelanta el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT), la institucionalidad actual no ofrece soluciones eficaces a los ocupantes de baldíos no adjudicables: Sustracción, redelimitación, reubicación.
- Actualmente existen 101 cascos urbanos dentro de zonas de reserva forestal y sólo 2 están legalizados mediante sustracción.
- 38 municipios tienen el 100% de su territorio dentro de zonas de reserva, con un área de 14 millones de hectáreas y una población aproximada de 500.000 habitantes.
- En consecuencia, un mínimo de 100.000 familias están afectadas por esta situación de informalidad-ilegalidad.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

1. La formalización es un objetivo válido de política pública, al que se deben asignar recursos públicos.

- Formalizar los derechos de propiedad sobre la tierra constituye una inversión pública con inmensos beneficios económicos, sociales y políticos para la Nación.
- Formalizar la propiedad rural en las zonas rescatadas del dominio de grupos armados ilegales es parte esencial de una estrategia de **consolidación de la seguridad**. No basta con la recuperación por la fuerza pública, porque el objetivo estratégico **es ganar la lealtad de la población con el Estado** de Derecho. La titulación debe ser parte de un pacto político con los campesinos, mediante el cual el Estado los reconoce como ciudadanos que han sido víctimas del dominio armado de las guerrillas y los paramilitares.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

2. Algunos requisitos para la adjudicación de baldíos propician la destrucción de bosques.

- El solicitante debe demostrar que ha tenido bajo explotación económica, acorde con la vocación del suelo y durante cinco años, las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita.
- Pero la vocación del suelo la establece el INCODER después de cumplidos los 5 años de ocupación, no antes.
- En ausencia de planes de ordenamiento territorial ampliamente conocidos, con demarcación de áreas según vocación del suelo y uso económico permitido, es difícil exigir a los ocupantes un uso racional del suelo.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

3. ¿Se debe terminar la ocupación de baldíos como modo de acceso a la propiedad de la tierra?

- La expectativa de acceder a la propiedad mediante la ocupación de baldíos adjudicables, cuando éstos no están adecuadamente delimitados ni identificados, fomenta la ocupación de predios privados aparentemente abandonados, y la ocupación de áreas protegidas con la consecuente destrucción de bosques y biodiversidad.
- Otros países han suspendido el mecanismo de adjudicación de tierras públicas y lo han sustituido por una política de administración de tierras públicas (EE.UU. Homestead Act. 1976).



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

4. Conveniencia de articular las funciones y programas de catastro, registro, formalización de la propiedad, clarificación de la propiedad y ordenamiento territorial. Ordenamiento de la propiedad

- Evolución del Catastro hacia un censo completo de predios rurales, independientemente de las formas jurídicas de tenencia.
- Creación del registro de ocupantes, que acredite el requisito de ocupación para efectos de titulación de baldíos y apoye la solución de conflictos entre ocupantes.
- Adelantar simultáneamente procesos de formación y actualización catastral con programas de formalización y clarificación de la propiedad rural. Alianzas interinstitucionales.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

5. Conveniencia de asignar a los departamentos y municipios responsabilidades y medios para formalizar la propiedad rural en sus territorios.

- Resulta contradictorio que los municipios cobren impuesto predial a los ocupantes y no les ayuden a formalizar sus predios.
- Posibilidad de utilizar recursos de regalías para financiar programas de formalización judicial.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

- 6. En todo mercado, las restricciones administrativas pueden ser fuente de informalidad. Conveniencia de examinar las restricciones al mercado de tierras derivadas de la legislación agraria.**
- La titulación de un baldío a un campesino sin tierra, después de 5 años de ocupación pacífica y productiva, debería habilitarlo de inmediato para ingresar al mercado de tierras. La restricción de 5 años adicionales para poder enajenarlo es un castigo que posterga la valorización patrimonial derivada del título de propiedad.
 - La prohibición a toda persona de adquirir más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, parece una restricción innecesaria si al mismo tiempo se autoriza al INCODER para vender una segunda UAF a sociedades agropecuarias.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA

COLOMBIA

VII. REFLEXIONES FINALES

6. Conveniencia de examinar las restricciones al mercado de tierras derivadas de la legislación agraria (continuación)

- Varias regiones del país son aptas para la agricultura a gran escala. Por ello no debe evitarse la concentración de la propiedad *per se* sino la concentración improductiva de la propiedad. Para ello pueden usarse instrumentos tributarios.
- La prohibición de fraccionar baldíos adjudicados en predios inferiores a una UAF supone que el concepto de UAF tiene una connotación absoluta de eficiencia y racionalidad, que realmente no tiene.

» FIN