

OCTUBRE 2019

Laberintos institucionales:

Una mirada crítica a los
programas de formalización
de la propiedad rural en
Colombia



Octubre 2019 - No. 1
ISSN: 2590- 9347 (En línea)
Bogotá

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

Francisco Gutiérrez Sanín

Director

Rocío del Pilar Peña Huertas

Coordinadora Académica

Reporte Semestral Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria

ISSN: 2590- 9347 (En línea)

Proyecto: Formalización de derechos de la propiedad agraria e (in)seguridad jurídica: ¿una relación de doble vía?

Convocatoria: 745 de 2016 de Colciencias

Código: 12274557345

Autores:

Natalia Abril Bonilla

Milton Valencia Herrera

Rocío del Pilar Peña Huertas

Alejandro Abondano Romero

Camilo Barrero Molina

María Camila Jiménez Nicholls

Alfonso Javier Lozano Valcárcel

Bryan Triana Ancinez

Luisa Fernanda Uribe Larrota

Agradecimientos:

- A María Teresa Gutiérrez, Yira López Castro y María Mónica Parada Hernández por sus valiosos comentarios y sugerencias al texto aquí presentado.
- A María Alejandra Barrera por las fotografías.
- A Mónica Rodríguez por su gestión administrativa.

Tabla de contenido

1. Introducción / 6

2. ¿Dónde comenzó todo? / 9

3. Formalización a la colombiana / 13

3.1 ¿Qué entendemos por formalización? / 14

3.2 El aterrizaje de la formalización / 18

3.3 La tubería institucional / 21

4. Los bloqueos en el diseño de los programas de formalización en perspectiva comparada / 29

4.1 Fracturas en el diseño / 30

4.2 La formalización como política aislada / 39

4.3 Con fecha de vencimiento / 41

5. Conclusiones / 46

6. Referencias bibliográficas / 49

6.1 Bibliografía / 49

3.2 Otros Documentos / 50

6.3 Documentos jurídicos / 51

7. Anexos / 49

Anexo 1: Resoluciones de apertura de las Zonas de Formalización Masiva / 54

Anexo 2: Evolución del Programa Nacional / 56

Anexo 3: Derechos de Petición / 57

Anexo 4: Entrevistas a profundidad / 59

Anexo 5. Resoluciones de adjudicación expedidas antes de la reformulación del Programa Presidencial / 60

Glosario

Agencia Nacional de Tierras (ANT)

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE)

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA)

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT)

Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (ORIPS)

Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT)

Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (Programa Presidencial)

Programa Nacional de Formalización de la Propiedad de los Predios Rurales (Programa Nacional)

Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

Unidad Agrícola familiar (UAF)

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

Zonas de Formalización Masivas (ZFM)

Listado de figuras y tablas

Tabla 1. Entidades encargadas del Programa Presidencial / 23

Tabla 2. Metas para el Programa Presidencial / 31

Tabla 3. Resoluciones de adjudicación expedidas después de la reformulación del proyecto / 32

Tabla 4. Municipios y Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos / 42

Figura 1. Pasos para la formalización Programa Nacional Res. 343 de 2013 / 26

Figura 2. Recorrido del predio una vez inicia el trámite de formalización / 28

Figura 3. Normativa Programa Nacional / 35

Figura 4. Organigrama de instituciones involucradas actualmente en el Programa Nacional / 37

1. Introducción

Desde la década de los 80, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) empezó a financiar proyectos de titulación y formalización de tierras en varios países de América Latina como una medida para reducir la pobreza rural, utilizar los recursos naturales en forma sostenible y dinamizar el crecimiento económico en la región (Echavarría, 1998). Para la década de los 90, esta política era tan aceptada que en la Cumbre de las Américas de 1998, realizada en Santiago de Chile, se determinó que una de las principales herramientas para atacar la pobreza estaba en el registro de la propiedad (Neva Diaz, 2014). Por ello, los estados latinoamericanos adoptaron una serie de medidas para: simplificar y descentralizar los procedimientos de registro, inscribir la propiedad y reducir el costo de gastos administrativos por inscripción y otorgamiento de títulos (Echavarría, 1998), haciendo de la titulación y regulación de la propiedad uno de los pilares en las políticas agrarias.

Colombia no fue la excepción. En el país, se han implementado dos programas nacionales de formalización de la propiedad entre 1991 y 2015. El primero, llamado *Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial* [en adelante Programa Presidencial], se desarrolló entre 1997 y 2007 y tenía como objetivo dinamizar el mercado de tierras a través de la titulación de predios. El segundo, titulado *Programa Nacional de Formalización de la Propiedad de los Predios Rurales* (en adelante, Programa Nacional), se implementó entre 2010 y 2015, y tuvo como propósito mejorar las condiciones de vida del sector rural mediante el saneamiento de la propiedad.



Ambos programas buscaron consolidar la propiedad individual en el sector rural con el fin de aumentar su productividad, y, para lograrlo, las administraciones nacionales tuvieron que expedir nuevas normas, movilizar recursos y reajustar entidades y sus funciones. Sin embargo, actualmente el país no cuenta con una evaluación juiciosa sobre el diseño e implementación de este tipo de programas (Acero y Parada, 2019). Los análisis disponibles muestran los problemas en la distribución de tierras en el país y los altos niveles de informalidad (Ibáñez y Velásquez, 2018; Misión para la transformación del campo, 2015), pero aún no se cuenta con explicaciones de por qué, a pesar de los esfuerzos por formalizar la tenencia de la tierra, los resultados son tan precarios.

Por eso, en este reporte nos concentramos en analizar los diseños institucionales, es decir, las reglas y los mecanismos mediante los cuales se implementaron, con el propósito de determinar los avances de las iniciativas y su relación con la política agraria en general. Dicho análisis hace parte de los resultados de investigación del proyecto Formalización de la propiedad rural e (in)seguridad: ¿una relación de doble vía?, que tuvo como objetivo hacer una evaluación de los programas de formalización de la propiedad sobre la tierra adelantados entre 1990 y 2014.

Durante la investigación recopilamos información sobre los documentos que reglamentan dichos programas de formalización y que rigen el curso de estos, incluyendo leyes, decretos, resoluciones, documentos de política pública a nivel nacional e internacional y convenios de financiación de los programas, entre otros. De igual manera, realizamos 143 entrevistas con tomadores de decisión a nivel nacional de ambos programas, funcionarios y ejecutores a nivel local, usuarios del programa y miembros de entidades que están relacionadas con la asignación y especificación de los derechos de propiedad como jueces, funcionarios de Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos (en adelante, ORIPS) y alcaldías (ver anexo 4).

1. Debido a la falta de información de los municipios donde se ejecutó el Programa Presidencial (1995-2007), solo fue posible entrevistar a los usuarios del Programa Nacional de 2010. Estas entrevistas se realizaron en los municipios de Santander de Quilichao y Buenos Aires (Cauca); Jamundí (Valle del Cauca); Ramiriquí (Boyacá); Andes (Antioquia); Urumita y Fonseca (La Guajira); y San Diego (Cesar).

Este reporte de investigación que presentamos se divide en cuatro partes. En la primera, exponemos el contexto internacional en el que surgen dichos programas, los supuestos bajo los que se crearon y las principales falencias que tuvieron en distintas partes del mundo. En la segunda parte, hacemos una breve definición de lo que entendemos por formalización y cómo esta funciona en Colombia, luego mostramos las motivaciones de creación de los programas y sus respectivos objetivos; y, finalmente, hacemos una descripción del diseño de ambos. En tercer lugar, analizamos estos programas, a la luz de tres ejes de análisis: i) el entramado institucional bajo el cual fueron creados, ii) su relación con otras políticas de desarrollo rural y iii) el impacto que tuvieron en las condiciones de informalidad de la propiedad rural. Por último, presentamos unas reflexiones sobre la implementación de este tipo de políticas públicas y su relevancia para el país.



Fotografía: Maria Camila Jiménez Nicholls

2. ¿Dónde comenzó todo?

En la literatura académica se pueden identificar varias perspectivas para reconocer y definir los derechos de propiedad, por ejemplo: la libertaria o solidarista (Alexander & Peñalver, 2012); la política (Sikor & Lund, 2009) y la perspectiva económica. Esta última es la que ha prevalecido durante los últimos años en los discursos sobre la formalización y titulación de tierras. Desde esta perspectiva se entienden los derechos de propiedad en términos de los medios de control que tiene una persona o varias sobre un bien, y la manera en que se puede beneficiar de este (Vendryes citado en Acero & Parada, 2019). Dichos medios se traducen en tres derechos básicos en cabeza del propietario: “el derecho de usar el bien de forma exclusiva, el derecho de apropiarse de su valor económico y el derecho a vender o alienar dicho bien” (Acero & Parada, 2019, p. 84).

Según esta perspectiva económica, la propiedad privada surge cuando aumentan los beneficios o cuando disminuyen los costos de crearla en determinado contexto (Fitzpatrick, McWilliams y Barnes, 2012). Es decir, allí donde los recursos están abiertos a todos y se pueden explotar sin que eso signifique una limitación para los demás usuarios del bien, resulta costoso establecer derechos de propiedad, pero cuando el contexto económico cambia, por ejemplo, con el crecimiento poblacional o la adopción de progresos tecnológicos que aumentan la productividad de la tierra, resulta más eficiente establecer derechos de



propiedad en los que cada propietario internalice los costos de mantener y explotar su bien (Acero y Parada, 2019). Esto reduce los costos asociados a negociaciones bajo incertidumbre por la ausencia de reglas claras y uniformes (Scott, 1998), a la vez que reduce los conflictos entre los individuos que presentan reclamaciones por la tierra (Fitzpatrick, McWilliams y Barnes, 2012).

Para autores como De Soto (2000), los países “tercermundistas” no se desarrollaron económicamente debido a que una parte considerable de la población no tenía derechos de propiedad consolidados, o, en otras palabras, no estaban plenamente legalizados, lo que les impedía tener seguridad jurídica y económica. Según el autor, a pesar de que estas poblaciones cuentan con activos económicos, estos no podían ser capitalizados ni explotados completamente, tampoco podían ser utilizados como garantía en los sistemas financieros y crediticios, ni comercializados porque no estaban inscritos en un sistema formal reconocible (De Soto, 2000). De esta manera los derechos de propiedad “sólidos y ejecutados correctamente pueden impulsar el crecimiento, reducir la pobreza, fortalecer el capital humano, promover la justicia económica (incluida la equidad de género) y respaldar el progreso social de manera más amplia” (Bruce, 2006, p. 2).

Dicha visión económica sirvió como plataforma para fortalecer la idea de que la seguridad en los derechos de propiedad individuales podría ser

un instrumento para mejorar el acceso a crédito e incrementar la capacidad de los propietarios para invertir en sus tierras, lo que se traduciría en un aumento de la productividad y en un crecimiento económico (Ubink, 2009). Esto llevó a que, durante la década de los noventa, casi una docena de países africanos y latinoamericanos iniciaran reformas encaminadas a asegurar la propiedad individual, impulsados por agencias internacionales de cooperación como el Banco Mundial y el BID (Ayalew, 2014; Smith, 2003; Place y Hazell, 1993; Echeverría, 1998). Particularmente en América Latina, el BID sugirió que la falta de dinamismo en el sector rural era una problemática central en el desarrollo económico de la región (Vogelgesang, 1998), por lo que desde la segunda mitad del siglo XX promovió estrategias para reducir la pobreza rural, utilizar los recursos naturales de manera sostenible y fortalecer el crecimiento económico de la región, mediante una utilización más eficiente de la tierra (Echeverría, 1998).

Según Vogelgesang (1988), estas estrategias se materializaron en programas que el BID financió en toda América Latina y que fueron evolucionando conforme cambiaba el pensamiento imperante en materia de desarrollo económico para la región. Desde la década de los 60 hasta la primera mitad de los 80, se tenía la premisa de que la problemática

del sector rural estaba en la falta de disponibilidad de factores de producción, por lo que se le dio prioridad a estrategias que buscaran la distribución de los recursos productivos, como la tierra (Vogelgesang, 1998). En este periodo, el BID financió programas de colonización en Chile, Paraguay, Venezuela, República Dominicana y Honduras; programas de asentamientos campesinos en Bolivia, Venezuela, Ecuador y República Dominicana; un programa de reforma agraria en Chile, y uno de crédito a entidades de reforma agraria en Perú (Echeverría, 1998).

Ya para la segunda mitad de la década de los ochenta, en un contexto de ajuste y apertura económica en la región, la atención en materia rural se trasladó a establecer mecanismos de mercado que permitieran un acceso más libre de los recursos (Vogelgesang, 1998). Bajo esta perspectiva, la tierra es vista como un factor de producción al cual se accede por medio del mercado, por lo que el uso eficiente de esta requiere de condiciones que faciliten la movilidad de los derechos de propiedad (Álvarez Roa, 2012). Estas condiciones se refieren a reformas institucionales que, según el BID (Vogelgesang, 1998), se resumen en:

- un marco jurídico en materia de derechos de propiedad que brinde garantías y seguridades.
- Una judicatura eficiente, vale decir, que sea capaz de resolver conflictos de una manera equitativa y oportuna.
- Contar con un sistema de información de

tierras que comprenda, entre otras, fotografía aérea, estudios de suelos y recursos naturales, mapeo catastral e información sobre la tenencia de tierras por medio de catastros y registros.

- Entidades estatales eficientes que sean responsables de la recolección, el ordenamiento y el procesamiento de información en materia de tierras.
- Una mejor educación de los expertos en derecho, una mejor formación de los funcionarios públicos y una mayor conciencia de la sociedad en su conjunto sobre los beneficios de títulos de propiedades formales.

Para lograr estas reformas, el BID financió programas de regularización predial en Brasil; titulación de tierras en Jamaica y Perú; administración de tierras en Belice; y titulación y modernización del registro en Colombia (Echeverría, 1998). Este último programa, del que hablaremos más adelante, es la puerta de entrada de las iniciativas de formalización en el país.

No obstante, la experiencia internacional muestra que esta relación entre la tenencia individual de la tierra y la productividad no es del todo clara (Ubink, 2009). Lo que sugieren los estudios disponibles es que no existe una relación contundente entre la consolidación de derechos de propiedad y la eficiencia en el uso de los recursos, y el acceso a crédito e inversión. La ausencia de un sistema de

derechos de propiedad formal no necesariamente implica la ineficiencia en el uso y apropiación de los recursos, porque sistemas tradicionales de tenencia de la tierra también pueden ser plenamente funcionales en términos de eficiencia. Tampoco se puede establecer una relación directa entre propiedad formal y acceso a crédito, pues la inequidad de acceso a los mercados puede condicionar los impactos de los programas de formalización sobre la inversión y la producción (Acero y Parada, 2019).

Finalmente, pese a que existe evidencia de los incentivos para la inversión que ofrece la seguridad en la tenencia de la tierra, esto no explica por completo el aumento de capitales y las mejoras en la productividad (Lawry, Hall, Leopold, Hornby y Mtero, 2017).

Como mostraremos a continuación, la experiencia de formalización en Colombia sigue la ruta trazada por la perspectiva económica que asume que la seguridad en los derechos de propiedad individuales es un factor que aumenta la productividad del campo y permite el desarrollo económico del sector rural. No obstante, como se verá más adelante, estas medidas no son suficientes si no se acompañan con otras políticas de inclusión económica y diseños institucionales que cuenten con condiciones para su operativización y satisfagan las expectativas de la poblaciones



Fotografía: María Camila Jiménez Nicholls

3. Formalización a la colombiana

Antes de entrar a revisar los programas que constituyen nuestro objeto de estudio, ofrecemos una definición de la formalización según los elementos y características principales que identificamos en la legislación colombiana. Aquí hacemos una distinción conceptual entre la adjudicación de baldíos, como un mecanismo de acceso a tierras, y la formalización, como una forma de regularizar derechos de propiedad sobre tierras privadas, con el fin de sentar las bases conceptuales para evaluar el diseño de los programas Presidencial y Nacional. Tal distinción nos permite diferenciar las políticas de reforma agraria, que buscan otorgar acceso a la tierra para campesinos pobres sin tierra o con tierra insuficiente, y los programas enfocados en la regulación de la propiedad de predios de naturaleza privada.

Posteriormente, reconstruimos la forma en que ambos programas fueron diseñados. Para ello, exponemos, por un lado, la forma en que las directrices de las agencias internacionales sobre la formalización y sus supuestos económicos fueron adoptadas en el país. Por el otro, mostramos la arquitectura con la cual se pusieron en marcha ambos programas, con las respectivas normas que los crean y las entidades responsables de su implementación.



3.1 ¿Qué entendemos por formalización?

La formalización es el procedimiento mediante el cual se busca cumplir ciertos requisitos legales para consolidar el derecho de propiedad en cabeza de un titular. Es decir, que el Estado dispone de unas reglas jurídicas que los sujetos deben cumplir para que se le garantice al titular del derecho la certeza de que tiene la facultad exclusiva para aprovechar, usar y transferir un bien (Acero y Parada, 2019). En la legislación colombiana, existen dos mecanismos de regularización de los derechos de propiedad: la formalización y la adjudicación. Para determinar el mecanismo a utilizar es importante establecer el tipo de bien inmueble sobre el que se adelantará el proceso.

En primer lugar, se encuentran los bienes públicos de carácter fiscal adjudicables, a los que pertenecen los baldíos y los predios de los fondos de reforma agraria, los cuales son regulados por una legislación especial 2. En segundo lugar, están los bienes inmuebles de propiedad privada, que se encuentran regulados principalmente por el Código Civil (Ley 84 de 1873), y, en principio, su circulación en el mercado y utilización no tienen ninguna restricción más allá de cumplir con las normas ambientales, urbanísticas, y la función social y ecológica de la propiedad 3.

En cuanto a los bienes públicos de carácter fiscal adjudicables, la única vía por la que un particular puede convertirse en propietario es por medio de un acto potestativo del Estado que se denomina adjudicación. En este acto se declara que el bien ha salido del patrimonio público del Estado y se imponen una serie de restricciones al nuevo propietario que buscan evitar la concentración y el fraccionamiento improductivo de la tierra 4. Esta resolución de adjudicación debe inscribirse en la ORIP del lugar donde esté ubicado el predio. Para el caso de los baldíos, que son inalienables (ningún particular puede venderlos), inembargables e imprescriptibles (no es posible adquirir su propiedad por el paso del tiempo), la única vía por la que un particular puede convertirse en propietario es mediante la adjudicación.

2. Establecidos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto Ley 902 de 2017.

3. Esta noción, introducida por primera vez en la reforma constitucional de 1936, es el fundamento jurídico que autoriza al Estado a adoptar medidas de expropiación o de extinción de dominio de tierras improductivas. Esto implica que la propiedad otorga no solo derechos, también supone deberes. Esta reforma constitucional se tramitó como fundamento jurídico para la reforma agraria establecida en la Ley 200 de 1936.

4. Por ejemplo, en el diseño original de la Ley 135 de 1961 se impone como condición para vender el predio la autorización previa del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (en adelante, INCODER), hoy Agencia Nacional de Tierras (de adelante, ANT), entidad responsable de adelantar la reforma agraria y de adjudicar baldíos.

En este punto es importante precisar que cuando el bien es un baldío, el primer propietario privado es el beneficiario que aparece en el acto de adjudicación.

Ahora bien, las adjudicaciones de bienes rurales son una medida típica de las políticas de reforma agraria 5. Dependiendo la modalidad de reforma agraria que se adopte, los tipos de bienes que serán adjudicados son distintos. La adjudicación de baldíos es una medida típica de las reformas de colonización, en la que se distribuyen tierras que pertenecen al Estado. En cambio, la adjudicación de bienes que hacen parte de los fondos de reforma agraria en Colombia son mecanismo que corresponden principalmente a reformas negociadas, en las que se adquieren bienes privados para luego ser entregados a los usuarios de reforma agraria. Estas medidas se consagran en diferentes instrumentos normativos, como el Código Fiscal (Ley 110 de 1912) y las Leyes de reforma agraria 135 de 1961 y 160 de 1994 6.

En segundo lugar, están los bienes inmuebles de naturaleza privada, cuya propiedad se adquiere por diversos mecanismos. En el artículo 673 del Código Civil se establecen los caminos o modos para adquirir el derecho de dominio 7, que se dividen en cuatro: (i) la accesión, que es el resultado de fenómenos naturales que dan más extensión al terreno; (ii) la tradición, que se realiza mediante un título traslativo 8 de dominio, para las cuales generalmente se requieren ciertas solemnidades como las

escrituras públicas; (iii) la sucesión por causa de muerte, mediante la cual se asigna a cada heredero los bienes que le correspondan; y (iv) la prescripción, que es una manera de adquirir la propiedad por el paso del tiempo sobre un bien inmueble de naturaleza privada.

De acuerdo con lo anterior, mientras que los predios privados pueden ser adquiridos de diferentes formas, la única forma de adquirir la propiedad sobre un baldío es por medio de la adjudicación. En otras palabras, la ley prohíbe adquirir bienes de carácter fiscal por medio de mecanismos como la prescripción.

En este orden de ideas, la formalización procede únicamente en el caso de los bienes inmuebles sometidos al régimen de propiedad privada, y lo que busca es dar cumplimiento a

5. Las adjudicaciones de bienes fiscales no son exclusivas de programas de reforma agraria porque se pueden otorgar para fines distintos a ellos, como los contemplados para baldíos en el artículo 46 de la Ley 110 de 1912.

6. Es importante aclarar que en estas reformas se incluyen mecanismos que pertenecen a los tres tipos de reforma enunciados. Las diferencias se presentan en términos de restricciones sobre los bienes adjudicados, sujetos beneficiarios y diseño institucional.

7. No mencionaremos la ocupación porque el propio código excluye esta forma de adquirir la propiedad sobre bienes inmuebles.

8. Ejemplos de títulos traslativos son la compraventa, la permuta, la donación o el aporte del bien para la constitución de una sociedad.

los requisitos que la ley establece para la adquisición del dominio sobre este tipo de bienes. En este escenario se presentan tres tipos de casos en los que entra a operar la formalización: prescripción, la falsa tradición y las herencias no adjudicadas, cuyas particularidades exponemos a continuación:

- En el caso de la **prescripción adquisitiva**, la legislación establece un proceso de pertenencia, que es de carácter judicial y se centra en determinar que el demandante cumpla con los supuestos de la prescripción adquisitiva sobre un bien de propiedad privada. Estos requisitos son el paso del tiempo y el ánimo de señor y dueño, que implica que la persona se comporte como si fuera el dueño del bien, desconociendo a todo otro como propietario de la cosa (Mojica, 2011).
- La **falsa tradición** se refiere a negocios realizados por particulares en los cuales, por no cumplir con algún requerimiento legal, no se traslada la propiedad. En estos casos, la formalización busca sanear los vicios que han impedido la titularidad plena de los derechos de propiedad sobre un bien. Al respecto, el artículo 2 de la Ley 1561 de 2012, menciona de manera enunciativa como causales de la falsa tradición: la enajenación de cosa ajena, es decir, cuando se transfiere un bien del cual no se es propietario. O la transferencia de un derecho incompleto o sin antecedente propio, por ejemplo, cuando un heredero transfiere

los derechos sobre una sucesión ilíquida en las cuales se encuentran bienes inmuebles. En estos casos se presentan dos vías para formalizar: (i) adelantar trámites notariales para cumplir con los requisitos omitidos y llevar a feliz término la tradición o (ii) acudir al proceso de pertenencia que enunciamos en el párrafo anterior.

- Finalmente, en los casos de **herencias no adjudicadas**, pueden presentarse acuerdos informales entre los herederos para distribuir y tomar posesión de los bienes inmuebles de la herencia. Sin embargo, hasta no adelantar el respectivo proceso de sucesión, los herederos no pueden considerarse como propietarios. Para solventar este problema los herederos pueden acudir ante notario si hay común acuerdo, o ante el juez competente para que se adelante la respectiva sucesión. También cabe la posibilidad de que existan herencias asignadas, pero que no han sido registradas en la ORIP. En este caso se debe proceder a la respectiva inscripción.

En la práctica, determinar la naturaleza privada o pública de un inmueble rural ha sido un punto de constante debate en estos procesos debido a la falta de un catastro actualizado que otorgue claridad al Estado colombiano sobre el territorio que posee, (Céspedes Báez, Peña Huertas, Cabana González y Zuleta Ríos, 2014). La forma en la que el Estado ha logrado lidiar con este problema es a partir del

establecimiento de presunciones de ley que permiten a las autoridades determinar en qué situaciones se está ante un bien público o un bien privado.

La primera norma que menciona las presunciones es la Ley 200 de 1936, que establece que se presume la naturaleza privada del bien cuando el suelo está siendo explotado por un particular, incluso si no cuenta con antecedentes en el registro 9. Esta norma, vigente en el ordenamiento jurídico colombiano, ha sido motivo de disputas por la vaguedad conceptual del término explotación económica. Ha sido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la que ha interpretado los criterios legales para determinar cuándo una persona tiene derecho a la propiedad del bien en disputa (Céspedes Báez, Peña Huertas, Cabana González y Zuleta Ríos, 2014).

Sin embargo, recientemente la Corte Constitucional, según la sentencia T-488 de 2014 10, determinó que, si no se logra demostrar la naturaleza privada del bien mediante los antecedentes registrales o de un antecedente que registre mejoras plantadas sobre terrenos baldíos de la nación, este se deberá entender como un bien público y la única forma de reconocer a un propietario privado sobre el mismo será por medio de la adjudicación que haga el Estado. La sentencia desconoce la presunción establecida en la Ley 200 e invierte la carga de la prueba con el propósito de proteger los baldíos como bienes fiscales destinados a la reforma agraria. Es aquí

donde la distinción entre bienes públicos y privados adquiere máxima relevancia, porque quienes están encargados de las políticas públicas deben determinar la naturaleza del bien para proceder o no con la formalización. Cabe aclarar que la coyuntura creada por el Acuerdo de Paz ha llevado a replantear los mecanismos para el reconocimiento de la propiedad privada. Por ejemplo, la expedición del Decreto Ley 902 de 2017 establece la posibilidad de acudir a un trámite administrativo ante la Agencia Nacional de Tierras para formalizar la propiedad en cualquiera de los tres casos mencionados, cuando no exista pleito pendiente sobre el inmueble; de lo contrario, debe acudir a un

9. En el artículo primero, la ley establece que “se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por sí solos, prueba de explotación económica, pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella” (Ley 200, 1936, art. 1).

10. Esta sentencia ha dado pie a una discusión jurídica sobre cómo determinar que un bien está sometido al régimen privado o público. En el momento de elaboración de este informe cursa un trámite para expedir una sentencia de unificación en la Corte Constitucional que establezca reglas de juego claras.

debe acudir a un juez civil. No obstante, esta norma es de reciente promulgación, por lo cual no haremos referencia a ella y la aclaración aquí dada es solamente ilustrativa.

De acuerdo con lo anterior, proponemos reservar el término adjudicación a la entrega de títulos de bienes públicos de carácter fiscal adjudicables, y el término de formalización para los tres casos enunciados de propiedad privada. A pesar de que ambos son procesos de regularización y entrega de títulos, es importante no perder de vista las particularidades que hemos descrito. En el caso de la adjudicación, el título siempre será una resolución de adjudicación emitida por la entidad estatal que administra los baldíos y es una medida típica de las políticas de reforma agraria. En el caso de la formalización, existen tres tipos de títulos posibles: (i) escrituras públicas (ii) sentencias judiciales que declaran cumplidos los requisitos de la prescripción adquisitiva o asignan la herencia y (iii) desde la expedición del Decreto Ley 902 de 2017, las Resoluciones de la ANT.

Hechas las aclaraciones conceptuales, a continuación expondremos los orígenes de los programas de formalización y el diseño institucional que los acompaña.

3.2 El aterrizaje de la formalización

El BID financió el primer programa de este tipo en Colombia, durante la administración del expresidente Ernesto Samper (1994-1998), por medio de un préstamo al gobierno nacional mediante el convenio CO0157 de 1997 (BID, 1997). Muy acorde con la visión de la época, el Programa Presidencial pretendía adelantar una campaña de titulación en áreas urbanas y rurales, fortalecer las actividades de levantamiento catastral y registro en las áreas intervenidas y desarrollar un sistema de información para facilitar el monitoreo de recursos naturales. Además, buscaba fomentar el acceso al crédito y las posibilidades de inversión sostenible a largo plazo, así como crear

un diseño de una nueva metodología de titulación, basada en la inclusión del sector privado en los procesos de formalización y tercerización de los trabajos de campo del Instituto Colombiano de Reforma Agraria [en adelante INCORA], con el fin de incrementar la eficiencia en los procesos. (BID, 2014, p. 11)

Según el contrato CO0157 del BID, el programa facilitaría el acceso de los propietarios urbanos y rurales al sistema financiero, estimularía la producción y las inversiones para generar un crecimiento económico sostenido y dinamizaría el mercado

de tierras en el país (BID, 1997). Así lo plantea uno de los altos funcionarios del Gobierno, quien estuvo al frente del crédito:

Nuestra política no solamente tenía referencia con la entrega de títulos, sino también contemplaba algo, según me acuerdo, sobre actualización de catastro y digitalización también. De alguna manera incluía un factor de modernización del sistema de titulación porque parte de los problemas que se encontraron es que no solamente no había títulos, sino que no estaba, no había manera de otorgar los títulos porque no estaba actualizado el catastro o porque no estaba digitalizado, en fin [...] Digamos que esto también fue como el comienzo de una inquietud que todavía hoy se mantiene. (Tomador de decisión 115_Bogotá, entrevista, 22 de marzo de 2018).

Con la entrada del nuevo gobierno, Andrés Pastrana (1998-2002), el programa se reestructuró y cambió su enfoque y sus objetivos. El Programa Presidencial pasó a concentrarse únicamente en la modernización del catastro y el registro, para lo cual se invirtieron US\$12.602.877,86 (Derecho de Petición Ministerio de Hacienda 2-2017-027397, 2017), y dejó de lado la titulación, es decir, el componente de formalización propiamente dicho (Decreto 821 del 2000). La ejecución del programa y el crédito correspondiente terminaron en el 2007, durante el periodo del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) 11 (BID, 2014).

En febrero de 2010, el Departamento Nacional de Planeación (en adelante, DNP) expidió el documento CONPES 3641, en el que se establecen los lineamientos de política pública para consolidar la interrelación de catastro y

registro. Este CONPES rescató la iniciativa del gobierno Samper financiada por el BID y sus respectivas fases de ejecución para la modernización del catastro y registro durante las administraciones de Pastrana y Uribe, y recomendó continuar con dicha labor para tener una mejor gestión e identificación de todos los activos inmobiliarios del país, debido a que esta tarea seguía pendiente en Colombia (Conpes 3641 de 2010).

Según este documento, la falta de coherencia y coordinación entre los sistemas de catastro y registro generó “una situación de inseguridad jurídica de la propiedad raíz que ha venido afectando la posibilidad de consolidar y dinamizar el mercado de tierras y de bienes inmobiliarios en Colombia” (CONPES 3641, 2010, p. 11). El CONPES señala que esta falta de coherencia entre los dos sistemas se debe a las deficiencias en la información sobre los predios rurales del país, la falta de una cultura del registro por parte de los propietarios, la falta de coherencia y la débil aplicación de la legislación en la materia y una infraestructura institucional deficiente para administrar la información rural. Estos elementos ya habían sido anteriormente identificados por el BID (en 1988) como necesarios para establecer un mercado de tierras (Vogelgesang, 1998),

11. En este reporte no exploramos la política de modernización de catastro y registro en el país, debido a que el énfasis de la investigación se concentró en la formalización de la propiedad rural.

y el CONPES los recuperó para recomendar políticas que le permitiera al gobierno administrar los activos inmobiliarios del país, entre ellas la formalización de la propiedad rural (CONPES 3641 de 2010).

Ya durante la administración del expresidente Juan Manuel Santos (2010-2018), el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (en adelante, MADR) expidió en diciembre la Resolución 452 de 2010, por la cual se creó el Programa Nacional, como respuesta a las recomendaciones del CONPES 3641. Dicho programa tuvo como objetivos promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos; impulsar y coordinar acciones encaminadas a regularizar la tenencia individual y colectiva de los predios rurales; asegurar los derechos de propiedad de la población campesina; y consolidar una cultura de la formalidad de la propiedad rural (Resolución 452, 2010; Resolución 181, 2013).

Este Programa Nacional fue pensado, diseñado e implementado durante el primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), y las bases para su funcionamiento futuro se establecieron durante su segundo periodo (2014-2018). El programa inició sus actividades en 2013, año en que empezaron a recibir solicitudes en varios municipios del país (como se verá en la siguiente sección) y en 2015 pasó a manos de la ANT, que también tiene entre sus funciones la formalización y el saneamiento de la propiedad

rural (Decreto 2363, 2015, art. 4, Numerales 21 y 22). A la fecha de construcción de este reporte, la ANT estaba ejecutando el rezago de solicitudes que el ministerio dejó, por lo que no pretendía recibir más solicitudes de formalización a través de los canales que se habían dispuesto por el programa inicialmente (ANT, 2018).

De esta manera, a pesar de que ambos programas fueron diseñados e implementados con 17 años de diferencia, sus motivaciones fueron las mismas. Tanto el Programa Presidencial como el Nacional adoptaron, casi que calcularon, las recomendaciones del BID para establecer un mercado de tierras como una forma de dinamizar y generar crecimiento económico en el sector rural. Para los gobiernos en Colombia, modernizar y actualizar los sistemas de información de la tierra, regularizar la propiedad e incluso crear conciencia en la población sobre la importancia de tener formalizada la tierra, se convirtieron en una especie de necesidad, como lo plantea el CONPES 3641 de 2010, en el sector rural. Esto implicó un importante despliegue institucional que permitiría materializar esos objetivos, que a continuación se detallan.

3.3 La tubería institucional

Ambos programas contaron con un diseño institucional (lo que llamamos “tubería institucional”) soportado en las normas existentes sobre propiedad rural.

Programa Presidencial

Con respecto al Programa Presidencial, se establecieron dos componentes (CONPES 2736, 1994): la dinamización del mercado de tierras y la formalización de la propiedad rural y urbana. El primero consistía en adelantar directamente la negociación y compra de predios para su posterior adjudicación a los beneficiarios de la Ley 160 de 1994, como una de las medidas que incluía la Ley para promover el acceso a la tierra. El segundo, en facilitar la formalización de la propiedad de los poseedores no propietarios, a través de la regularización de “1.2 millones de predios urbanos y 1 millón de predios rurales, la titulación de cinco millones de hectáreas baldías rurales y el saneamiento de los resguardos indígenas” (CONPES 2736, 1994, p. 4).

Con base en estas recomendaciones, en mayo de 1995 se expidió el Decreto 755 de 1995 del Departamento Administrativo de la Presidencia (en adelante, DAPRE), por el cual “se crea en el DAPRE, el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial”. El Decreto asignó dentro del DAPRE a un director del Programa

Presidencial, cuyas funciones consistían en establecer el plan operativo para la ejecución de los proyectos que conforman el Programa, elaborar el presupuesto y efectuar el seguimiento y la evaluación de las diferentes fases del proyecto (Decreto 755, 1995).

Para ello, el mismo Decreto estableció un Consejo Asesor que debía brindar apoyo a la dirección del programa en el desempeño de sus funciones, conformado por los ministros de Justicia y del Derecho; Desarrollo Económico, Hacienda y Crédito Público; y Agricultura y Desarrollo Rural; el superintendente de Notariado y Registro, el presidente del Colegio de Notarios, el presidente de la Asociación de Municipios y el director del Instituto Geográfico Agustín Codazzi [en adelante IGAC] (Decreto 755 de 1995 del DAPRE). Sin embargo, no es claro en qué consistía el apoyo de estas entidades y sus respectivos presidentes a la dirección del programa, ni cuáles eran las funciones de cada una de estas instituciones frente a su desarrollo. En todo caso, según afirma un funcionario de alto mando que estaba en el gobierno Samper, el Programa Presidencial tenía la capacidad de “coordinar, y acompañar y proponer, y con la fuerza que tiene la presidencia entonces ponerlo a andar [...] entonces la organización es básicamente comités organizadores, aquí se definen las políticas y se ejecuta” (Tomador de decisión 115_Bogotá, entrevista, 22 de marzo de 2018).

En junio de ese mismo año, el Programa Presidencial fue ratificado como uno de los componentes para desarrollar la reforma agraria en la Ley 188 de 1995, que expide el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995-1998. Al respecto, el Plan Nacional de Desarrollo menciona que, durante los años de vigencia de la Ley, se “redistribuirán un millón de hectáreas entre 70 mil familias campesinas; se titularán cinco millones de hectáreas que beneficiarán a 178.400 familias; y se sanearán 3.500 mejoras en resguardos indígenas” (Ley 188 de 1995). También en este mes se publicó la Directiva Presidencial 3 del 22 junio de 1995, en la cual se les solicita a las entidades que conforman el Consejo Asesor realizar acciones inmediatas frente al Programa Presidencial. La Directiva empieza por nombrar los dos objetivos que tiene el Programa:

formalizar los derechos de propiedad sobre 500.000 predios rurales y urbanos que vienen siendo ocupados sin soporte legal [...] y diseñar y establecer un nuevo sistema de titulación y registro, que agilice la expedición de los títulos; facilite su consulta por parte del Estado y los particulares; y mejore la calidad de los títulos para que identifiquen claramente el predio que representan. (Directiva Presidencial 3, 1995)

Sin embargo, ni en la Ley 188 de 1955 ni en la Directiva Presidencial es claro si la formalización apunta a predios de propiedad privada o si en realidad se trata de adjudicaciones a ocupantes. Como mencionamos anteriormente, esta diferencia es fundamental para implementar políticas agrarias, por lo que retomaremos este

punto en el apartado siguiente.

Para alcanzar estos objetivos, la Directiva Presidencial le ordenó a “las entidades del Estado que tienen como misión el diseño de políticas, o la ejecución de tareas de titulación, de dirección o manejo del sistema de registro, y de apoyo a las labores de titulación y registro con trabajos cartográficos y catastrales” (Directiva Presidencial 3, 1995), vincularse a las labores del programa. Tal vinculación se refiere, específicamente, a (i) organizar en cada una de las entidades involucradas un grupo de trabajo que se dedique en forma exclusiva al Programa; (ii) que este grupo de trabajo tenga un comité coordinador dependiente de la dirección del programa; (iii) que los aportes en dinero y en especie que le corresponden a la nación sean transferidos a la dirección del programa y que (iv) cada entidad inscriba el Programa Presidencial en el banco de proyectos del Departamento Nacional de Planeación, con el fin de programar las contrapartidas requeridas (Directiva Presidencial 3, 1995).

Según la evaluación del BID (2014), el Programa Presidencial ejecutó recursos sobre el tema de titulación desde el 14 de marzo de 1998 hasta mayo de 2000, cuando se reestructuraron los objetivos (ver anexo 5). Con el cambio de gobierno y todavía durante la ejecución del crédito, el Programa pasó de estar en el DAPRE al Ministerio de Desarrollo Económico (Decreto 821 de 2000), en el cual

se redujo el alcance del componente de titulación rural y se concentraron los esfuerzos en el componente de modernización de catastro. Bajo esta nueva directriz, se asignó al INCORA como organismo ejecutor del componente de titulación; y al IGAC, de catastro, donde termina el programa (BID, 2014).

Sin embargo, en 2002 el Ministerio de Desarrollo Económico se dividió en dos y se conformaron el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (MinCIT) y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Ley 790 de 2002). A su vez, en 2003, el INCORA fue liquidado y se creó el INCODER, que asumió las funciones de su antecesor (Decreto 1300 de 2003). La tabla 1 condensa estos cambios en las instituciones y las distintas entidades que tuvieron relación con el Programa Presidencial, según las normas que lo crean y lo modifican, lo que repercutió en su desempeño, como se verá más adelante.

Tabla 1: Entidades encargadas del Programa Presidencial

Norma	Objeto	Entidades encargadas
Conpes 2736 de 1994	Autorizar la financiación del programa	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural INCORA
Decreto 755 de 1995 del DAPRE	Crear el programa	DAPRE
Decreto 2050 de 1997 del DAPRE	Modifica el comité asesor	Ministerio de Justicia y del Derecho Ministerio de Desarrollo Económico Ministerio de Hacienda y Crédito Público MADR Superintendencia de Notariado y Registro [SNR] Colegio de Notarios Asociación de Municipios IGAC
Decreto 821 de 2000 del DAPRE	Suprime el programa del DAPRE y le asigna esas funciones exclusivamente al Ministerio de Desarrollo Económico	Ministerio de Desarrollo Económico
Decreto 1292 de 2003 & Decreto 1300 de 2003 ambos del MADR	Suprime el INCORA y se le asignan sus funciones al INCODER	INCODER

Fuente: elaboración propia con base en normas correspondientes al Programa Presidencial

Programa Nacional

En cuanto al Programa Nacional, este fue inicialmente creado por la Resolución 452 de 2010 del MADR. En ella se establece una unidad coordinadora dentro del Ministerio como cabeza del programa, y una comisión intersectorial que contaría con la secretaría técnica de la unidad coordinadora. Sin embargo, no establece qué entidades conforman la comisión. La única disposición referente a ella está en la primera Guía metodológica para la formalización de la propiedad rural por barrido predial, que menciona a “los grupos interinstitucionales del Programa, en los cuales participan MADR, el IGAC, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro [SNR]” (Resolución 347, 2013). Pero no es claro que esta sea la misma comisión intersectorial que establece el Decreto 452 de 2010 del MADR. En esta Resolución también se indica la financiación del programa con recursos provenientes del presupuesto nacional.

Tres años después, por medio de la Resolución 181 de 2013 del MADR, se especificó que el programa estaría exclusivamente orientado a afectar predios de propiedad privada, “el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición y acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente” (Resolución 181, 2013). Esta aclaración responde a la articulación del programa con lo dispuesto en la Ley 1561 de 2012, y que establece reglas para

sanear las falsas tradiciones de predios urbanos o rurales de pequeña entidad económica.

En el caso de los predios rurales se estableció que para acceder al proceso especial contemplado en la ley, el predio debía ser menor o igual a una Unidad Agrícola Familiar (en adelante, UAF). En el diseño se asignaron funciones específicas para cumplir los objetivos de la ley, como la de “elaborar y suscribir los informes técnico-jurídicos, planos y actas de colindancia previstos en la Ley 1561 de 2012” (Resolución 181, 2013, art. 6, numeral 6). Así, la idea en el diseño era que el Programa Nacional se desplegara en el territorio mediante la acción conjunta con los jueces.

En la Resolución 181 también se establecen las Zonas de Formalización Masivas (en adelante, ZFM), en las que se debe levantar un catastro rural para identificar los predios que podrían beneficiarse del programa, excluyendo los bienes baldíos. Allí se le otorga libertad al MADR para seleccionar los municipios donde se quiera desarrollar el programa, siempre y cuando cumpla con los lineamientos establecidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria [UPRA]. Estos criterios son: (i) altos niveles de informalidad, (ii) bajos índices de despojo; (iii) áreas de riesgo de desplazamiento donde la población no abandonó los predios (“población resistente”); (iv) demanda de formalización y (v) municipios que cuenten con un censo catastral o información catastral actualizada (Resolución 112, 2013).

Cuatro meses después, en octubre de 2013, el MADR expidió la Resolución 346 de 2013, por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial, y la Resolución 347 de 2013, que establece las primeras ZFM (ver anexos 2). Allí también se establece un plazo de 18 meses para la apertura y finalización del programa en las áreas seleccionadas. De esta manera, las Resoluciones 181 y 347 de 2013 del MADR marcan el inicio de las actividades del programa de manera formal.

En esta guía se contempla un procedimiento de doce etapas que concibe el involucramiento de las diferentes entidades, autoridades y actores que participan en el desarrollo de los procesos judiciales, notariales y administrativos necesarios para la formalización de la propiedad. En esta línea, el programa fue diseñado para que se implementara en 12 pasos agrupados en tres fases, como se puede ver en la Figura 1, que plasman un proceso que en teoría es claro y expedito, pero que presenta falencias en la articulación con otras entidades y el represamiento en el trámite de los procesos judiciales.

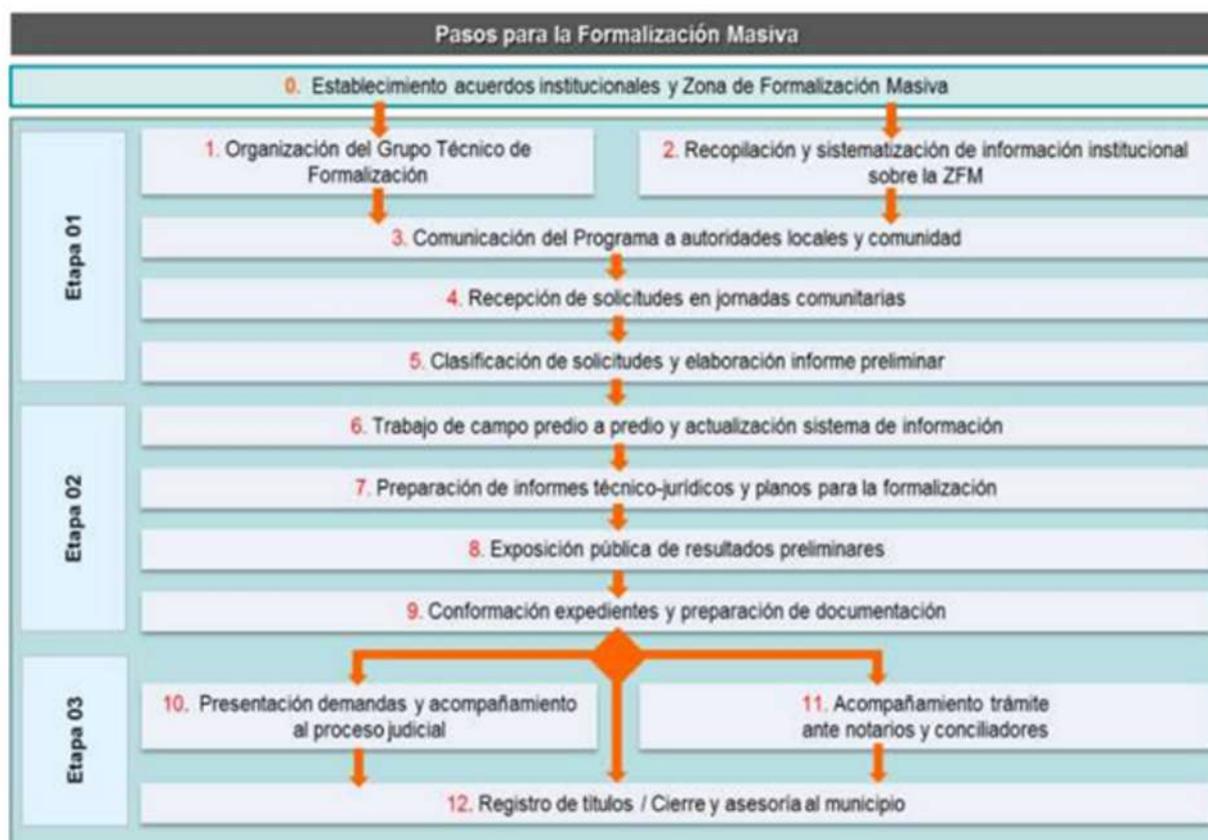
La primera etapa constituye la socialización del programa de formalización con las comunidades y la clasificación de solicitudes con respecto al trámite que debe seguirse. En esta etapa intervienen las alcaldías municipales y gobernaciones departamentales, quienes realizan el acompañamiento del programa. Sin embargo,

en esta guía no se especifica qué papel debían cumplir cada una de las entidades en el proceso de formalización, sino que se limita a mencionar que debía existir un acercamiento y apoyarse en los entes territoriales para las labores en campo.

En el caso de encontrarse con un baldío, esta guía ordena remitir el expediente al INCODER, pero no establece criterios para determinar la naturaleza de los predios. Es decir, se limita a mencionar que “cuando haya indicios de estar en presencia de territorios identificados como pertenecientes a comunidades étnicas, predios baldíos o de propiedad del Fondo Nacional Agrario, se trasladará el expediente al INCODER” (Resolución 347, 2013, art. 12.4).

La segunda etapa consiste en el inicio oficial del proceso de formalización en el que se hace el estudio de títulos, las respectivas visitas oculares y el informe técnico que sustenta la solicitud. En esta etapa se requiere del trabajo conjunto del IGAC y la UPRA, con el fin de preparar los documentos para tramitar el caso. Finalmente, en la última etapa se determina si el camino a seguir es (i) la presentación de las demandas ante los jueces civiles municipales, quienes ordenan notificar la apertura del proceso a la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), o (ii) el trámite notarial. Una vez emitida la sentencia o la escritura pública respectiva, se hace el respectivo registro en la ORIP correspondiente a cada municipio.

Gráfica 1. Pasos para la formalización Programa Nacional Res. 346 de 2013.



Fuente: Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural

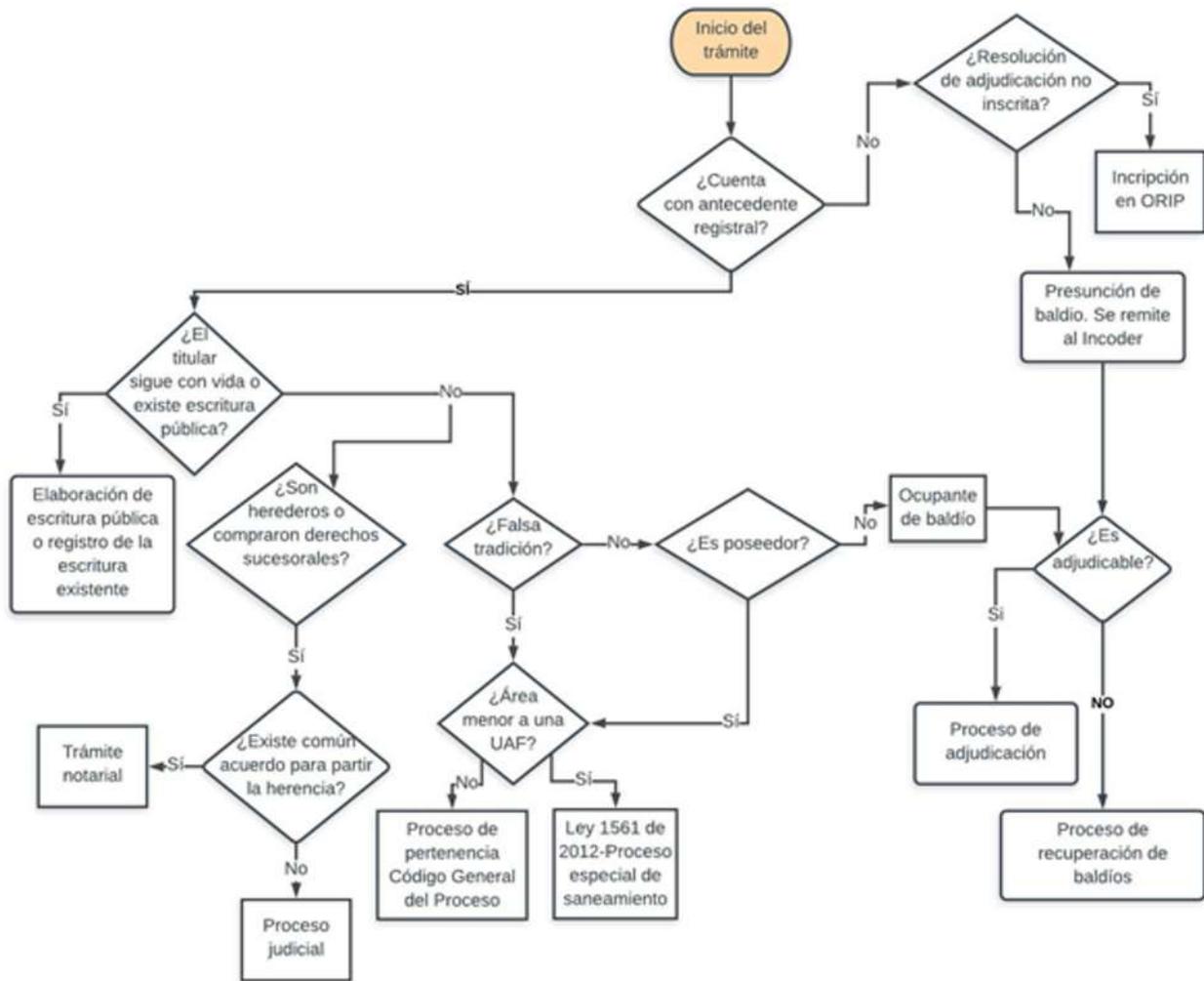
Un año después, y sin haberse cumplido los tiempos para finalizar el programa en las áreas inicialmente intervenidas, se expide la Resolución 327 de 2014 del MADR en la cual se establecen nuevas ZFM. Para la implementación del programa en estas nuevas áreas también se estableció un plazo de 18 meses para la apertura y finalización del proceso de formalización. Al siguiente año, por medio de la Resolución 98 de 2015 del MADR, el programa continuó incluyendo municipios dentro de las ZFM (ver anexo 1).

Para la fecha de expedición de esta resolución (22 de abril 2015), ya habían expirado los 18 meses que concedió la Resolución 346 de 2013 (expedida por el MADR el 8 de octubre de 2013) para finalizar el programa en las primeras ZFM, sin contar con un informe de evaluación de gestión y resultados del proyecto. Por ello, la Resolución 247 de 2015 del MADR amplió el plazo originalmente establecido en 18 meses más y modificó el plazo de finalización de 18 meses del programa en las nuevas ZFM de la Resolución 327 de 2014, a 36 meses. A pesar de los términos establecidos, contamos con evidencia empírica de que a abril de 2019, los proyectos de formalización continúan su operación en los municipios de Monquirá, Santander de Quilichao y Buenos Aires, todos incluidos en la Resolución 346 de 2013 (ver anexo 1).

Otro hito en el desarrollo del programa es la Resolución 147 de 2015 del MADR, por la cual se modifican la Resolución 452 de 2010 y la Guía Metodológica de la Resolución 347 de 2013. Dicha Resolución de 2015 ordenó avanzar hacia un procedimiento conjunto entre el MADR y el INCODER para la regularización de la propiedad rural. La principal modificación de esta resolución es que pretende incluir en el diseño institucional lineamientos para compatibilizar la labor de formalización del Ministerio con las de adjudicación del INCODER. El artículo 2 establece que la dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural podrá formular en conjunto con el INCODER, “una ruta integral de formalización de la propiedad rural que comprenda la atención de bienes fiscales adjudicables, baldíos, baldíos reservados y predios privados, con el fin de unificar la metodología para una formalización masiva y por barrido predial” (Resolución 147, 2015, art. 2). Sin embargo, nuevamente no es claro cuál es la ruta integral de formalización, pues el programa continuó funcionando con la primera guía metodológica del MADR, adoptada en 2013. Finalmente, en 2015 se crea la ANT, mediante el Decreto 2363 de 2015 del MADR, expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 1753 de 2015, que le otorga a la nueva entidad las funciones de acceso a la tierra que tenía el INCODER. Entre estas funciones se encuentra la titulación de baldíos.

Además, ordena a la ANT asumir, “a partir del 1 de enero de 2016, la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural [Programa Nacional], actualmente a cargo del MADR, para lo cual se adelantarán las operaciones presupuestales y contractuales necesarias” (Decreto 2363, 2015, art. 35). Este Decreto significó un avance conceptual al contemplar con claridad que la formalización es diferente a la adjudicación de baldíos. En el numeral 11 del artículo 4 le asigna a la entidad adelantar los procesos de “titulación y transferencias” sobre bienes baldíos propiedad de la nación. Mientras que en los numerales 21 y 22 del artículo 4 se dispone que la entidad debe impulsar, ejecutar, gestionar y financiar los procesos de formalización de tierras de naturaleza privada y los de saneamiento de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica. Con el cambio de la entidad encargada de ejecutar el programa, se expide una nueva Guía metodológica para la formalización masiva de la propiedad rural por barrido predial (2016), que modifica estructuralmente la primera y enmienda los vacíos generados por ella. Esta guía reemplazó a la anterior para incluir los lineamientos de la sentencia T-488 de 2014, y establece el proceso a seguir en caso de detectar que se trata de un bien baldío. El actual procedimiento para la formalización contempla dos etapas y la realización de acuerdos institucionales con las entidades que forman parte activa del proceso: IGAC, SNR,

Figura 2. Recorrido del predio una vez inicia el trámite de formalización.



Fuente: elaboración propia

alcaldías y gobernaciones. En la primera etapa se contemplan cuatro pasos orientados a recibir solicitudes y consolidar la información sobre los predios. El objetivo es conocer la naturaleza jurídica y física del predio para determinar qué se debe hacer en la etapa procesal. A diferencia de la guía metodológica adoptada a partir de la resolución 346 de 2013, todos los pasos dentro del nuevo procedimiento están en cabeza de la ANT.

En la segunda etapa, se inicia el procedimiento para la formalización, la cual depende de la situación jurídica del predio. Como se puede ver en la figura 2, existen cuatro rutas de formalización: (i) en caso de que existan títulos traslativos de dominio vigentes y de que quien aparece en el título esté vivo, se procederá a la extensión de la escritura pública y su registro en la ORIP; (ii) liquidación y adjudicación de la sucesión intestada por trámite notarial o judicial; (iii) proceso de pertenencia por Ley 1561 de 2012, en caso de que el predio sea igual o menor a una UAF; y (iv) proceso de pertenencia del Código General del Proceso en predios mayores a una UAF. Al otorgar competencias a la ANT para expedir título por vía administrativa, siempre que no existan oposiciones, se abre una quinta posibilidad, que es la del trámite administrativo.

4. Los bloqueos en el diseño de los programas de formalización en perspectiva comparada

La experiencia de la formalización en el país muestra que los programas de formalización de la propiedad privada presentaron fisuras en su diseño, en la medida que no contaron con metas unificadas e indicadores claros para medir su implementación, así como tampoco contaron con información consolidada sobre el avance de la política y sus resultados, y tuvieron una precaria coordinación con otras instituciones que tienen que ver con la regulación de los derechos de propiedad. También fueron políticas aisladas que no estuvieron acompañadas de otras políticas de desarrollo rural que la misma literatura ha señalado como necesarias para generar las transformaciones que pretende la formalización (Deininger, 2003). Finalmente, no generaron un cambio en el grado de formalidad de los derechos de propiedad en el sector rural, tal como pretendían, porque no se dispusieron mecanismos para que sus resultados se sostuvieran en el tiempo; es decir, no se garantiza que los predios formalizados no vuelvan a la informalidad. A continuación, desarrollamos cada uno de estos hallazgos.



4.1 Fracturas en el diseño

El diseño mismo de estos programas tuvo algunas fracturas o fisuras que significaron barreras en el desempeño de sus funciones. Con respecto al Programa Presidencial, destacamos tres grandes problemáticas. La primera y más evidente es la inconsistencia respecto a las metas y los objetivos propuestos según los documentos que crean la política. La segunda consiste en que el traslado del programa a distintas entidades impidió su seguimiento y continuidad, lo que generó una pérdida de información respecto a la implementación del programa. Y, finalmente, hay una falta de coherencia en los intereses mismos del programa respecto de si el interés era adjudicar o formalizar, y las implicaciones que esta diferencia tiene.

En el primer aspecto, ausencia de metas concretas, todos los documentos que reglamentan la creación del programa plantean metas disímiles en cuanto al número de predios, hectáreas o familias que pretende formalizar. En la tabla 2 se evidencian las diferentes cifras según las entidades y documentos que crearon el Programa Presidencial. Estas incluyen información del Conpes 2736 de 1994, la Directiva Presidencial 3 de 1995, el mencionado informe del BID y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno Samper. Aquí es posible evidenciar que cada instrumento que rige el curso de la política establece un número distinto de

predios y hectáreas al titular, por lo que no hay un indicador unificado que pueda medir los alcances del programa. Por ejemplo, el Conpes 2736 de 1994 tenía como meta formalizar 1.000.000 de predios rurales, mientras que la Directiva Presidencial Directiva proponía formalizar 500.000 predios rurales. Sin embargo, el contrato del BID y el Plan Nacional de Desarrollo no se refieren a la formalización, sino a la titulación, por lo cual no es claro si las metas hacían alusión a las adjudicaciones o también al componente de formalización de la propiedad privada.



Tabla 2: Metas para el Programa Presidencial

Documento	Meta propuesta
CONPES 2736 1994	“El programa durante los cuatro años de Gobierno, comprende la formalización de la posesión de 1,2 millones de predios urbanos y un millón de predios rurales, la titulación de cinco millones de hectáreas baldías rurales y el saneamiento de los resguardos indígenas”.
Directiva presidencial 3 de junio 22 de 1995	“Los grandes objetivos de este programa son: 1. Formalizar los derechos de propiedad sobre 500.000 predios rurales y urbanos que vienen siendo ocupados sin soporte legal. 2. Diseñar y establecer un nuevo sistema de titulación y registro, que agilice la expedición de los títulos; facilite su consulta por parte del estado y los particulares; y mejore la calidad de los títulos para que identifiquen claramente el predio que representan”.
Banco Interamericano de Desarrollo CO0157	“(…) De igual manera, se esperaba expedir títulos de terrenos baldíos de la nación en 25 municipios del país, meta considerablemente más baja que la contemplada en el diseño anterior (200 municipios)”.
Ley 188 de 1995 Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones	“(…) se ejecutará un programa masivo de titulación de la propiedad rural con una meta de cinco millones de hectáreas en 178.400 predios, se procederá a la titulación colectiva de los territorios de comunidades negras y se continuará con la ampliación y saneamiento de resguardos indígenas.”

Elaboración propia a partir de las normas que reglamentan el Programa Presidencial

Este diseño tampoco contó con una delimitación geográfica de los municipios en los que se iba a implementar el programa. El Decreto 755 de 1995 del DAPRE se limitó a crear el programa y nombrar las entidades encargadas de ejecutarlo, pero no estableció directrices claras para su ejecución, como tampoco lo hace la Directiva Presidencial 3 de 1995, ni el crédito del BID, que en sus objetivos solo propone “expedir títulos de terrenos baldíos de la nación en 25 municipios del país” (BID, 1997). Esto es de vital importancia porque en los resultados de gestión del programa, presentados por el BID (2014), y que están resumidos en la tabla 3, se muestran la cantidad de municipios donde se iniciaron los procedimientos de adjudicación, pero en ninguna de las normas correspondientes al Programa Presidencial se establecen los criterios para escogerlos.

Tabla 3: Resoluciones de Adjudicación expedidas después de la reformulación del proyecto

Año	Departamento	Municipios	Procedimientos de titulación contratados	Resultados		
				Proyecto Res. Adjudicación	Proyecto Res. negación	Total Ejecutados
2001	Nariño	San Lorenzo	1192	668		668
2001	Nariño	Timitango				
2001	Nariño	San Pedro de Cartago				
2001	Bolívar	Simití	1034	702	225	927
2001	Antioquia	Andes	611	588	21	609
2001	Antioquia	Concordia				
2001	Cesar	Valledupar	288	89	36	125
2001	Cesar	Codazzi				
2001	Cesar	La Paz				
2002	Huila	Natazá	172	71	124	195
2002	Huila	La Argentina				
2002	Huila	La Plata				
2002	Cauca	Bolívar	1642	1047	235	1642
2002	Córdoba	Puerto Libertador	281	203	76	279
2002	Córdoba	Montelibano				
2002	La Guajira	San Juan del Cesar	464	391	83	474
2002	Casanare	Paz de Ariporo	166	116	56	172
Total			5850	4235	856	5091

Fuente: Evaluación Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

En relación con segundo aspecto, el traslado del programa a distintas entidades impidió su seguimiento y continuidad. Durante el periodo de Pastrana, se cambió el enfoque del crédito y se le dio prioridad al componente de modernización del INCORA sobre el de titulación, lo que representó una nueva ruptura en el cumplimiento de los objetivos planteados inicialmente. Este cambio vino acompañado de un traslado de las funciones del programa del DAPRE al Ministerio de Desarrollo Económico. Pero, una vez se liquidó este Ministerio, no se realizó una transferencia juiciosa de este programa a las entidades

que lo sucedieron (el MinCIT y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), pues tal como respondieron en los derechos de petición, dichas entidades no cuentan con información referente a la implementación o resultados del mismo.

Con base en estas respuestas a derechos de petición presentados al DNP (Radicado 20175600422901 del 2017), al DAPRE y al MinCIT (ambos con el radicado E- 2017-613930 de la Procuraduría del 2017) (ver anexo 3), pudimos constatar que ninguna de las entidades estatales involucradas en el diseño del programa cuenta con datos consolidados sobre su implementación. Las peticiones fueron remitidas a otras entidades, como el Archivo Histórico, que tampoco cuenta con información referente al programa, hasta llegar al Ministerio de Vivienda (ver anexo 3), que respondió que no es de su competencia establecer una política de titulación de tierras, por lo que no cuenta con información al respecto. Esto también se evidenció con la liquidación del INCORA y la creación del INCODER en el año 2003, que implicó una ruptura en la ejecución del programa y en la custodia de su ejecución. La información que tenía el INCORA de este programa hoy no está disponible ni en el Ministerio de Agricultura ni en la ANT.

Más aún, la única evaluación a la que tuvimos acceso, realizada por el BID (2014) como seguimiento al crédito otorgado, no muestra los alcances de los programas respecto de las metas planteadas inicialmente, ni es coherente con los

objetivos que planteaban las normas de creación del programa. De hecho, no se refiere al papel de las entidades del Estado en esta materia, sino únicamente a los resultados del crédito. La ausencia de un archivo consolidado sobre los pasos de implementación del programa y las actividades realizadas por cada una de las entidades evidencia una falta de seguimiento por parte del Estado frente a las políticas que diseña y ejecuta. La responsabilidad del seguimiento recayó en el BID (2014).

La tercera problemática de los diseños de este programa es que confunde las figuras jurídicas para el acceso a la tierra. Como se señaló al comienzo de este reporte, jurídicamente la distinción entre poseedores y ocupantes es de vital importancia: mientras los poseedores (de bienes privados) tienen la posibilidad de adquirir el bien por el paso del tiempo por medio de la prescripción adquisitiva de dominio, los ocupantes (de bienes públicos) tienen vedada esta posibilidad. Esta distinción no se realizó en el programa.

La directiva presidencial 3 de junio de 1995 señala como su objetivo “Formalizar los derechos de propiedad sobre 500.000 predios rurales y urbanos que vienen siendo ocupados sin soporte legal.” (negrita fuera del original). Por su parte, el contrato CO0157 con el BID tiene la misma confusión: si bien en el párrafo 2.2 señala como objetivo “i) realizar avances en la formalización de la propiedad

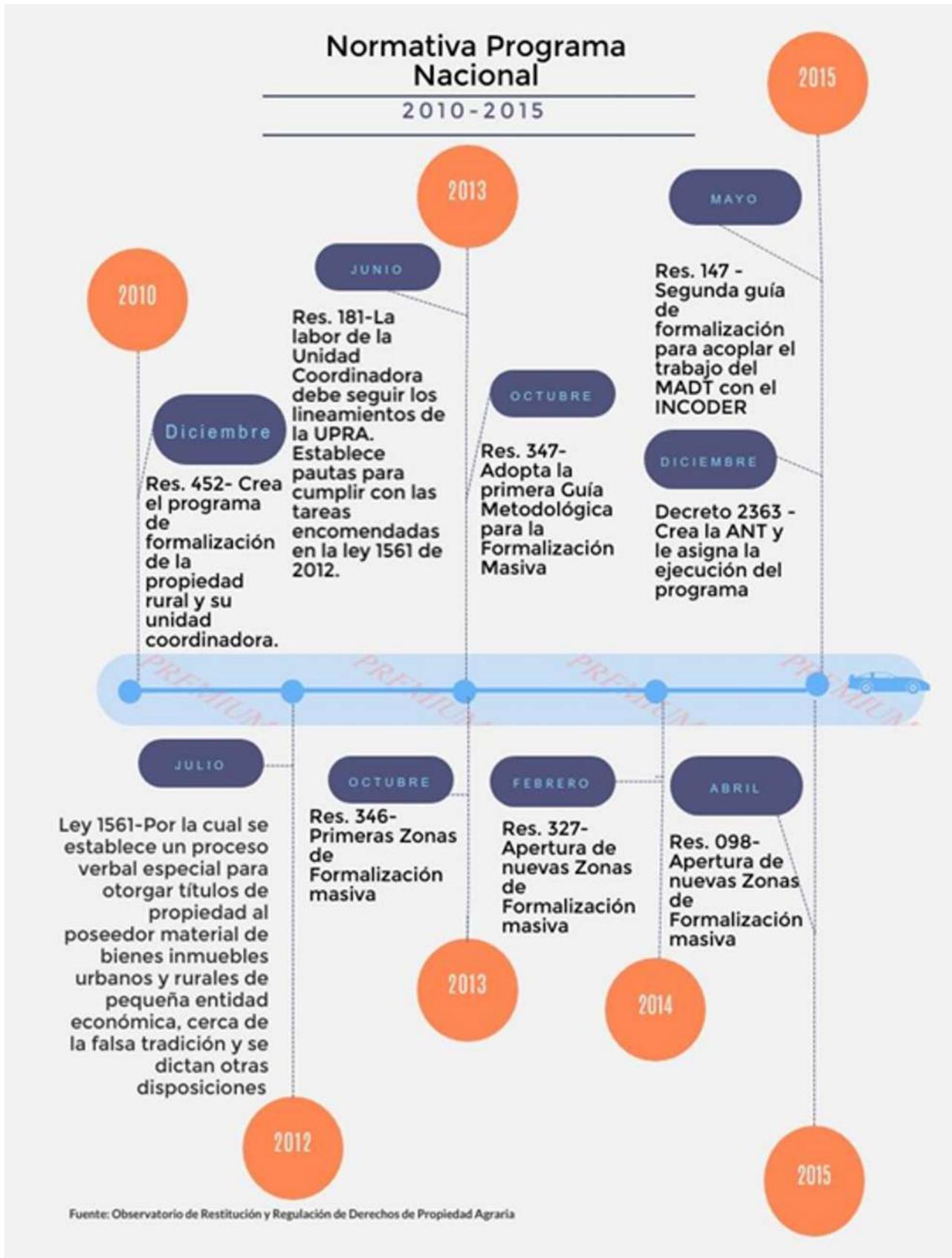
sobre predios rurales y urbanos por medio de la titulación e inscripción en el registro”, el párrafo 2.3 señala que “se realizará la adjudicación de títulos de propiedad registrados de aproximadamente 100.000 terrenos baldíos rurales en 200 municipios y 150.000 predios urbanos en 50 municipios”. Si bien ambos son procesos de regularización y titulación, el régimen jurídico aplicable es sustancialmente diferente.

Aun así, los resultados del programa muestran que este intervino únicamente en la adjudicación de baldíos. Originalmente (Conpes 2736, 1994), este programa se basaba en la legislación existente para adelantar el proceso de regularización de la propiedad. Es decir, se trataba de una aplicación de las normas del Código Civil para formalizar la propiedad de los campesinos, y de la Ley 160 de 1994 de reforma agraria para adjudicar baldíos a sus ocupantes. No obstante, en los resultados de gestión del programa realizados por el BID (2014), solo se hace referencia al número de resoluciones de adjudicación entregadas, iniciadas o negadas en los municipios donde se implementó el programa (ver tabla 3). Así, se implementó un solo componente de su diseño inicial y no contempló la articulación con otros instrumentos que son necesarios para la regulación de los derechos de propiedad, especialmente las disposiciones referentes a la propiedad privada como la prescripción o la falsa tradición.

Ahora bien, con respecto al Programa Nacional, tal vez la falla más grande en su diseño es que las reglas de juego para formalizar la propiedad rural no se formularon con anterioridad, sino que se fueron estableciendo a medida que avanzaba su implementación. Es decir, el programa se fue estructurando sobre la marcha. Tal situación implicó que desde el inicio no se estableciera una articulación institucional con las demás entidades involucradas en la asignación de derechos de propiedad para tener claridad sobre cómo se iba a adelantar esta tarea, lo que terminó por provocar dilaciones en los procesos de formalización.

Como se puede ver en la figura 3, inicialmente, dicho programa fue creado por la Resolución 452 del MADR en 2010, en la que únicamente se designaba a los responsables de ejecutarlo. Tres años después, se ordena articular el programa con otras entidades para cumplir con las disposiciones de la Ley 1561 de 2012, y se expide la primera Guía metodológica. En 2015, el programa pasa a ser ejecutado por la ANT, y con esta transferencia se expide una segunda guía metodológica en 2016, siguiendo los criterios de la sentencia T-488 de 2014 para determinar cuándo un predio es baldío. Esto evidencia que con el paso del tiempo, y mediante la expedición de nuevas normas, se fueron añadiendo al programa nuevas disposiciones y lineamientos, según las necesidades del momento,

Figura 3. Normativa Programa Nacional.



Fuente: elaboración propia

incluyendo los lugares, los tiempos, los procedimientos a seguir y el traslado de entidad (ver anexo 2).

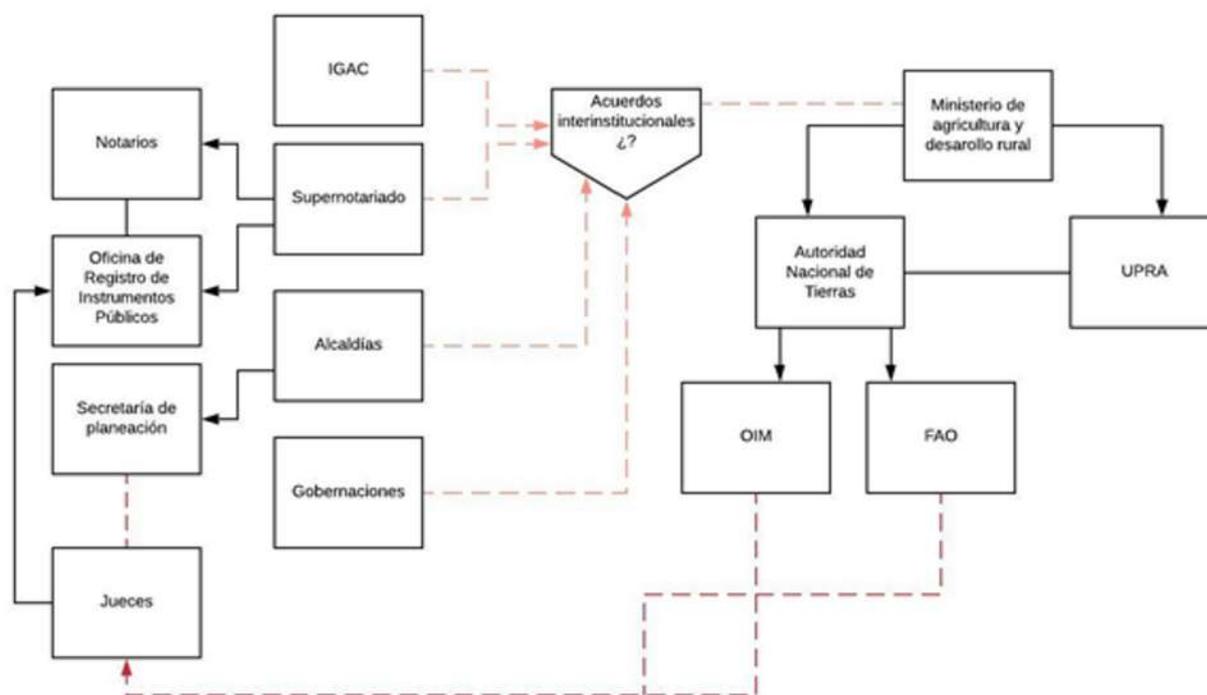
De igual manera, como puede apreciarse en esta misma figura, si bien el programa fue creado en 2010, este solo empezó a funcionar hasta el 2013, cuando se estipularon los requisitos para escoger las zonas de formalización y los procedimientos que debían seguir los funcionarios. De hecho, en la guía metodológica que se adoptó en ese año, se establecen por primera vez los pasos para recibir y darle trámite a las solicitudes de formalización, como las jornadas comunitarias en compañía de las autoridades locales para dar conocimiento sobre la existencia del programa, la clasificación de los predios y la preparación de informes técnicos para estudiar los títulos.

Adicionalmente, el programa tiene dos debilidades en su diseño que pudieron afectar su funcionamiento pleno. En primer lugar, como se detalló anteriormente, este programa fue creado y desarrollado mediante Resoluciones del MADR, en las cuales se establecieron los deberes de coordinación interinstitucional con entidades ajenas al sector de competencia de este ministerio. Sin embargo, para las instituciones que no se encontraban bajo la dirección del MADR, no era obligatoria su participación porque las normas que regularon esta política pública no les eran vinculantes.

En este sentido, la participación de instituciones como el IGAC o la SNR en el Grupo Interinstitucional dependía de la voluntad de los

órganos de dirección nacional y locales propios de esta institución. En figura 4 se muestran las instituciones que intervienen en el proceso. Las flechas señalan la jerarquía de las instituciones en cuanto al procedimiento de formalización, mientras que la línea roja punteada representa la falta de vinculación entre las entidades. Como es posible apreciar en dicha figura, la ejecución en terreno estaba a cargo de operadores, más no de los funcionarios directos de la ANT, y eran ellos quienes interactuaban directamente en campo y contrataban a los abogados encargados de presentar las demandas ante la jurisdicción. Además, las alcaldías municipales no se encontraban incluidas en el diseño inicial de los programas de formalización, pero este diseño permitió que las funciones de las alcaldías afectaran el desarrollo del programa. Por ejemplo, la Ley 1561 de 2012 establece que los inmuebles que se sometan al procedimiento judicial de saneamiento de la propiedad rural no pueden encontrarse en zonas que hayan sido identificadas por el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante, POT) como de “alto riesgo no mitigable”. Como pudimos establecer en el trabajo de campo, en el caso de Ramiriquí, el POT tiene identificadas zonas de alto riesgo, pero no especifica si este es o no mitigable. La consecuencia es que los jueces se han mostrado reacios a tramitar los procesos de saneamiento de inmuebles que se encuentren

Figura 4. Organigrama de instituciones involucradas actualmente en el Programa Nacional.



Fuente: elaboración propia

en estas zonas, pues el POT no les brinda la certeza de no estar desconociendo las restricciones de la Ley 1561.

En segundo lugar, la ejecución del programa quedó supeditada a factores externos a este, como la notoria congestión judicial existente en el país. Esto se explica porque en los casos en que el titular del derecho de dominio había muerto y no era posible ratificar el negocio por escritura pública o los herederos no estaban de acuerdo en las asignaciones de la sucesión, el programa debía acudir al proceso judicial de pertenencia, el verbal especial establecido en la Ley 1561 de 2012, o al juicio de sucesión. A pesar de que en el diseño se estableció que el Programa Nacional se desplegaría en el territorio mediante la acción conjunta con los jueces, en la práctica se acumularon los expedientes en los juzgados competentes, lo que creó un cuello de botella al asignarle más cargas a la atiborrada administración de justicia. En las entrevistas, los jueces manifestaron la necesidad de más recursos para adelantar la labor (Juez60_Ramiriquí, entrevista, 29 de mayo de 2018) y de una adecuada presentación de la demanda y seguimiento a los procesos en curso por parte de la ANT 12.

12. Los procedimientos iniciados por el MADR, actualmente son tramitados por la ANT, entidad responsable de continuar con las actuaciones del MADR según lo establecido en el artículo 35 del Decreto 2363 de 2015: “La Agencia Nacional Tierras asumirá, a partir del primero (1°) de enero de 2016, la ejecución del Programa de Formalización de la Propiedad Rural (Resolución 0452 de 2011 modificada por 181 2013), actualmente a cargo del MADR, para lo cual se adelantarán las operaciones presupuestales y contractuales.”

(Juez123_Andes, entrevista, 17 de agosto de 2018; Juez85_Urumita, entrevista, 1 de junio de 2018 y Juez61_Ramiriquí, entrevista, 31 de mayo de 2018). Ahora bien, en los casos de predios con extensión mayor a una UAF, se debe acudir igualmente a los jueces, pero el procedimiento a seguir es el contemplado en el Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012), que establece más requisitos y etapas. En la figura 2 se representaron las rutas del trámite del proceso, lo que evidencia la importancia de los jueces en el diseño de la política.

Este cuello de botella pretendió ser solucionado mediante las funciones asignadas a la ANT por el Decreto Ley 902 de 2017 para el trámite administrativo de las solicitudes sin oposición, es decir, aquellas en las que no existe pleito sobre el inmueble. Para aquellos casos en que se presenten litigios, la competencia exclusiva continúa en cabeza de los jueces. Es de resaltar que los operadores judiciales entrevistados valoraron positivamente la implementación del proceso administrativo, uno de ellos lo pone en los siguientes términos:

El Decreto 902 lo único que hace es descongestionar los juzgados. Sobre todo, teniendo en cuenta que el Decreto lo que busca es poder otorgar la titulación en aquellos procesos donde no hay controversia. O sea, donde no hay opositor no hay que llevarlo al juzgado. Entonces, en ese orden de ideas, yo tengo 50 procesos, y de los 50 procesos solamente tengo en oposición 5, mire todo el avance que va a tener la Agencia en la titulación. (Juez122_Andes, entrevista, 15 de agosto de 2018)

Finalmente, a pesar de las enmiendas para corregir el funcionamiento del programa y de su actual implementación por parte de la ANT, puede decirse que el programa de formalización nunca dejó de ser un piloto. De acuerdo con la evidencia recogida durante la investigación, varios trámites que el programa inició en los primeros municipios donde llegó en 2013, no han llegado a puerto. Si bien a lo largo de su implementación se han dado resultados en cuanto a títulos entregados y familias beneficiadas, las constantes reformas implementadas al programa sobre la marcha dificultan el trámite eficaz y eficiente de las solicitudes. Esto también se debe, en parte, a la falta de una coordinación con otras entidades. A pesar de que en el diseño actual (figura 4) se contempla la celebración de acuerdos interinstitucionales, estos dependen de la voluntad de coordinación de las respectivas entidades.

4.2 La formalización como política aislada

A pesar de que se han registrado algunos casos de relativo éxito en lo relacionado con las inversiones agrícolas, en diversos países no se ha encontrado una relación significativa entre regímenes de tenencia, seguridad, uso de crédito y aumento de la productividad (Ubink, 2009). La evidencia internacional muestra que la seguridad en la tenencia de la tierra vía formalización no logra mejorar la productividad directamente, si no está acompañada de otras políticas inclusivas que puedan mejorar el acceso a mercados y los ingresos de los productores (Acero y Parada, 2019). La literatura ha señalado que la consolidación de derechos de propiedad debe hacer parte de una política de desarrollo rural integral, que involucre aspectos como acceso a crédito, asistencia técnica, infraestructura para la comercialización y demás elementos necesarios para hacer sostenible la producción agrícola (Deininger, 2003).

Sin embargo, ni el Programa Presidencial ni el Nacional hicieron referencia a esto en los documentos de su creación. De hecho, los objetivos y metas que los programas se trazan corresponden a las recomendaciones realizadas por agencias como el BID para generar un mercado de tierras, entre las que se encuentran consolidar información precisa sobre las

condiciones de la tierra, mapas catastrales y registros actualizados, y promover la educación y capacitación en todos los sectores de la sociedad sobre los beneficios de títulos de propiedades formales (Vogelgesang, 1998). En el caso del Programa Presidencial, los objetivos estaban orientados por una narrativa de dinamización del mercado de tierras a parir de la titulación y la modernización del catastro y el registro. En este programa se buscó dar soporte a los procesos jurídicos, tecnológicos y procedimentales para permitir la conexión de los datos catastrales del IGAC y registrales del SNR (BID, 2014). Por su parte, el Programa Nacional trazó sus objetivos únicamente en términos de títulos entregados y número de hectáreas. Además, incluía dentro de sus propósitos la consolidación de una cultura de la formalidad de la propiedad rural, que significa generar bases sociales en las que los usuarios entiendan la importancia de ser propietarios y de cumplir con los trámites legales pertinentes.

El hecho de que ambos programas se enfocaran en estos objetivos no implica que no existieran otros programas que pudieran brindar acompañamiento a la formalización. Sin embargo, este acompañamiento integral no era parte del plan del DAPRE ni del MADR. Como mostramos en el apartado de la tubería institucional, el diseño de ambos programas solo tuvo en cuenta a las entidades que están relacionadas con la regulación de los derechos

de propiedad (tabla 1 y figura 4), más no se incluyó, o no se previno, la articulación de este programa con otras políticas que se relacionan con los beneficios de obtener un título registrado, como el acceso a crédito.

Particularmente en el Programa Nacional, este limitante fue reconocido tanto por los funcionarios del programa en la Regional Sur 13, como por los mismos usuarios para quienes el registro de un título no significó un cambio en sus condiciones de vida. Por un lado, en una evaluación entregada por la Regional Sur (2014), los funcionarios hicieron énfasis en las dificultades para integrar la formalización a la oferta institucional integral a favor de los campesinos. Para los funcionarios, el título puede generar efectos positivos, “pero debe estar acompañado de mejoramiento de la producción, la seguridad, el mercadeo, la tecnología, la asistencia técnica, el crédito de fomento, etc.” (Regional Sur PFPR, 2014, p. 12). Para esto, propusieron tender puentes con otros planes, programas y proyectos, sobre todo los de vivienda rural, pero esto no se hizo.

Por otro lado, en los municipios donde se realizaron entrevistas, varios de los entrevistados manifestaron que el título no generaba ningún cambio en términos de acceso a bienes y servicios, y tampoco recibieron ningún apoyo por parte del INCODER, que se supone era el encargado de implementar políticas de desarrollo rural. Entre los entrevistados no existe un interés en acceder a créditos o vender sus tierras, dos de

las premisas más importantes de la formalización, y otros ya habían accedido a créditos aún sin tener sus predios formalizados con instituciones como la Federación Nacional de Cafeteros, el Banco de la Mujer o Bancamía. Un usuario del programa en Urumita, que trabaja en la finca de un familiar desde hace varios años, nos contó parte del proceso para acceder a crédito aún sin tener el predio formalizado:

sí hicimos un crédito en el Comité, eso fue directamente del Comité de Cafeteros cuando estábamos renovando el café, cuando hicimos la primera renovación de café. Se lo dieron a nombre de él. Le invertimos una parte a la finca y me dio un porcentaje a mí. Nos pidieron una compra-venta que le había dado la mamá a él. (Usuario Programa 78_Urumita, entrevista, 30 de mayo de 2018).

Si bien a este programa no le compete o no está dentro de sus objetivos incluir políticas económicas para el campesinado, la experiencia de los usuarios muestra que el programa de formalización puede llegar a ser inocuo, en la medida que no contribuye a transformar sus condiciones de vida. Dada la precaria articulación con otras instituciones encargadas de la regulación de los derechos de propiedad y otras políticas encaminadas a mejorar la vida del campesinado, las

13. Que comprende los municipios de Popayán, Timbío, Morales, Piendamó, Caldono, Mercaderes, Buenos Aires, Padilla, Miranda, Santander de Quilichao en el Cauca; Jamundí en el Valle del Cauca; Pitalito y San Agustín en el Huila; y la Unión y San Pedro de Cartago en Nariño.

percepciones de los usuarios están guiadas por un imaginario de que, si bien es importante la existencia del programa, “la calidad de vida es la misma para quienes tienen título y quienes no” (Usuario Programa 100_Fonseca, entrevista, 3 de junio de 2018). Esto implica que, debido al mismo diseño e implementación señalados en las secciones anteriores, la formalización llega de manera aislada y tardíamente a contextos en los que los campesinos han recurrido a otros recursos para garantizar vivienda o tierras productivas.



Fotografía: Milton Valencia Herrera

4.3 Con fecha de vencimiento

Con respecto al último punto de este análisis, observamos que existen condiciones institucionales que impiden o son una barrera para que la formalización se sostenga en el tiempo. Si bien a este tipo de programas tampoco les compete realizar reformas estructurales en cuanto a la forma en que se regulan los derechos de propiedad en el país, las condiciones para formalizar la propiedad en el sector rural impiden que el título registrado que entrega el programa perdure en la formalidad. Esto se evidencia tanto en el tiempo, como en el costo que le representa al campesino registrar futuras transacciones sobre el predio en las respectivas ORIP. Como vemos en la tabla 4, no todos los municipios del país, ni siquiera los que pertenecieron al programa de formalización, cuentan con una ORIP. Las personas deben desplazarse a su correspondiente círculo registral para notificar nuevas transferencias de dominio, lo que en ocasiones representa horas de viaje. Los cálculos de la tabla 4 corresponden al tiempo que se demora una persona en transporte privado y, asumiendo, que las vías están en condiciones óptimas. Adicionalmente, no se hicieron cálculos en los departamentos donde no hay carreteras, por la

dificultad para acceder a la información de los diferentes medios de transporte fluviales, como en el caso del Amazonas o del Chocó. En caso de haber más de una vía, se promedió el tiempo y la distancia. De esta manera, encontramos que, por ejemplo, las personas en Vichada tienen que desplazarse en promedio 7 h 14 min desde las cabeceras municipales hasta su ORIP correspondiente, seguido del Meta (3 h 6 min), Arauca (2 h 51 min) y Bolívar (2 h 42 min). En los departamentos de Vaupés, Guainía y Amazonas no hay vías que conecten los municipios con su ORIP correspondiente. Por su parte, en la región del Pacífico existen 18 municipios del Chocó desconectados, 10 en Nariño y tres en Cauca. A esto se suman ocho municipios en Bolívar, dos en Antioquia, y uno en el Putumayo, y en el Caquetá, respectivamente, que tampoco tiene vías. Todo lo anterior sin contar el tiempo adicional de los predios que están ubicados en veredas apartadas (pero que no hacen parte del cálculo).

Tabla 4: Municipios y Oficinas de Registro e Instrumentos Públicos

Departamento	Cantidad de municipios con ORIPS	Total de municipios por departamento	Promedio de cada municipio a su ORIP			Municipios que no están conectados con su ORIP
			Distancia en Km	Tiempo	Trayectos con peaje	
Amazonas	1	11	No hay vías			10
Antioquia	30	125	32	53 min	18	2
Arauca	1	7	167,15	2 horas 51 min	0	0
Atlántico	2	23	32	49 min	4	0
Bolívar	5	45	103,6	2 h 42 min	19	8
Boyacá	14	123	29,7	58 min	5	0
Caldas	10	27	22,3	40 min	3	0
Caquetá	2	16	63,4	1 hora 47 min	0	1
Casanare	3	19	68,7	1 h 26 min	2	0
Cauca	8	41	45,5	1 h 21 min	2	3
Cesar	3	25	66,3	1 h 13 min	7	0
Chocó	3	31	44,9	1 h 17 min	0	18

Córdoba	6	28	39,8	46 min	7	0
Cundinamarca	16	116	33,5	57 min	34	0
Guainía	1	9	No hay vías			8
Guaviare	1	4	28,5	1 hora 8 min	0	1
Huila	4	37	35,8	53 min	9	0
La Guajira	3	15	48,8	54 min	6	0
Magdalena	6	30	53,4	1 h 15 min	3	0
Meta	4	29	125,3	3 h 6 min	17	0
Nariño	8	64	29,5	58 min	5	10
Norte de Santander	7	40	38,3	1 h 14 min	2	0
Putumayo	2	13	57,6	1 h 54 min	0	1
Quindío	3	12	20,7	31 min	0	0
Risaralda	6	14	17,7	30 min	1	0
San Andrés	1	2	Islas			1
Santander	15	87	32	1 h 2 min	9	0
Sucre	4	26	46,1	1 h 1 min	1	0
Tolima	12	47	34	1 h	6	0
Valle del Cauca	8	42	23,5	36 min	4	0
Vaupés	1	6	No hay vías			5
Vichada	1	4	550	7 horas 14 min	0	0

Fuente: elaboración propia. Los cálculos de la tabla se hicieron a través de Google Maps y van desde cada una de las cabeceras municipales hasta su ORIP correspondiente.

Adicionalmente, los campesinos carecen de información suficiente sobre el proceso para inscribir la propiedad en el registro y los costos del trámite son considerables para muchos de ellos. Como se explicó en el primer apartado de este texto, la formalización de la propiedad implica resolver las situaciones jurídicas de los predios, proceso que se lleva a cabo en los escenarios judiciales en caso de existir opositores, lo que implica cubrir los gastos de los derechos notariales, de los honorarios de los abogados, de duplicados de documento entre otros (Peña Huertas, Parada y Zuleta, 2014). Un presidente de un JAC en Santander de Quilichao afirma al respecto que:

Es que miren la mayoría de lotes están para sucesión, a veces la sucesión vale más que el predio y eso vale 5, 6 millones de pesos, salen más rápido sí, pero la sucesión no está en manos de la gente porque la mayoría de gente que hay allá somos de escasos recursos. [Los programas gratuitos del gobierno son importantes porque] por una parte por esa parte facilita la legalización de la tierra, hay gente muy negligente que no quiere hacerlo porque no le ve importancia desde ese punto de vista, pero yo si recomendaría la gente que legalizara su tierra por este medio. (Dignatario5_Quilichao, entrevista, 10 de abril de 2018).

Otro dignatario del mismo municipio explica el problema de la siguiente manera:

Si claro, [recomendaría legalizar el predio] como le decía inicialmente son los costos por los trámites lo que no permiten legalizar, más que todo por eso, porque muchos de los que viven en la vereda viven es del diario, para sacar y legalizar el predio tiene que sacar lo mínimo tienen que sacar entre 300 y 500 mil pesos para un predio [...]

Porque el desplazamiento como tal para hacer todos los papeles, estos documentos los hacen en un día, porque son desplazamientos aunque sea relativamente cerca toca que hacerlo en varios días, es porque es sobre costo por el desplazamiento y hay que ir a trabajar entonces yo que me voy poner con tanta vuelta que es que lo necesito.

Solamente en estos casos cuando ya se necesita realmente el título, ahí si hago estos programas, yo lo haría, la única forma de decir yo tengo documento en mano a menor costo trámite, pero antes no lo van a hacer, como el caso de todas estas charlas de formalización es algo que llega hasta ahí, no es algo que sirva porque solo llega la charla y capacitación no lo demás. Porque si fuera más, si es una parte del gobierno llega allá con todo los trámites y todo pero antes el campesino, pero el campesino no va a desplazarse a gastar dos tres días y gastar plata que solo dan el título. (Dignatario12_Quilichao, entrevista, 12 de abril de 2018).

Así, si una persona que recibió el título de propiedad debidamente registrado mediante cualquiera de los dos programas de formalización decide vender su predio, esta debe realizar por su cuenta los procedimientos necesarios para hacerlo. Los tiempos y los costos que la formalización de la propiedad rural implica, hacen que este trámite sea especialmente complicado para el campesinado, pues no cuenta con los medios económicos para hacerlo, como lo narran los mismos usuarios. Esto dificulta que el campesinado cumpla con los requisitos que exige el Código Civil (Ley 84 de 1873) para que el derecho de propiedad se materialice (Peña Huertas, Parada y Zuleta, 2014), e impide que la entrega del título registrado por parte de cualquiera de los dos programas permanezca en la formalidad.

Pese a estas dificultades, los usuarios entrevistados consideran que la formalización puede mejorar su calidad de vida en términos de mejoras a la vivienda, no dejarles problemas a sus hijos, evitar conflictos con vecinos o la población proveniente de otros municipios, y prevenir el despojo o el desplazamiento forzado (en los municipios de Jamundí, Santander de Quilichao, Urumita y Fonseca). Además de esto, para los usuarios la formalización es una puerta de entrada a otro tipo de beneficios y ayudas del Estado. El simple hecho de entrar en el programa genera expectativas con respecto a la participación en proyectos productivos, vivienda, educación, etc.:

Sí, hay otros beneficios, lo que les manifesté que ya con tu título puedes participar en los programas del estado y puedes participar en créditos, en viviendas rurales o urbanas cuando tienes tus títulos. (Usuario103_Fonseca, entrevista, 3 de junio de 2018)

Es que los documentos hoy en día para un préstamo son muy necesarios. Para cualquier compromiso con el estado uno tiene que tener certificación de que el predio es de uno. Ahora mismo cualquier auxilio, mire, están llegando auxilios para repoblamiento bovino, necesita uno los documentos al día del predio, si no uno no tiene ningún beneficio. Creo que hasta para uno de gallinas que vino por ahí están pidiendo los documentos del predio (Dignatario84_Urumita, entrevista, 2 de junio de 2018).

En adición a estos servicios del Estado, las personas ven una posibilidad de mantener su predio en la legalidad, posibilidad que aumenta con el hecho de que se mantenga una oficina del programa en el municipio.

No, pues salía por ahí en un año dos años, pero es la hora que no sale nada. Yo sí daría gracias al gobierno que ojalá nos dejara una oficina aquí en Ramiriquí; así no fuera muy gratis todo, pero que nos agilizaran todas esas vueltas. (Usuario64_Ramiriquí, entrevista, 30 de mayo de 2018)

Así, para todos los usuarios del Programa Nacional, sin ninguna excepción, tener la propiedad legalizada constituye un reconocimiento por parte del estado, al legitimarlos como dueños frente a terceros de la tierra en la que viven y/o trabajan, y permitirles heredar la tierra a sus familiares. Por eso, en municipios donde este último programa funcionó, como Buenos Aires (Cauca) y Ramiriquí (Boyacá), los habitantes sugieren que se establezcan de forma permanente las oficinas de la ANT en la sede de sus respectivas alcaldías, pues reduce los costos que implica la formalización y facilita su proceso.

5. Conclusiones

A pesar de estas falencias, las iniciativas de política pública por abordar este tema constituyen un esfuerzo que las poblaciones rurales valoran positivamente. Esto ratifica que el papel de la formalización en la agenda de las últimas administraciones sea una prioridad para mejorar la calidad de vida de los campesinos. El compromiso de continuar con una política pública de formalización se ratificó en el punto 1 del Acuerdo de Paz, en el cual se afirma que una verdadera transformación estructural del campo requiere estimular la formalización de tierras. Para ello, el gobierno se comprometió a formalizar 12 millones de hectáreas en los siguientes 10 años desde la firma del Acuerdo. El objetivo de la formalización, tal como fue pactada en la Habana, es el de garantizar los derechos de pequeños y medianos propietarios, evitar la violencia para resolver conflictos por la tierra y proveer garantías contra el despojo.

Además de pensar en la formalización como un freno a la violencia y el despojo, en el Acuerdo también queda plasmada la intención de fortalecer la seguridad jurídica por medio del establecimiento de reglas claras para la transacción y acceso a la propiedad. A partir de los compromisos adquiridos por el Gobierno en el marco de esta negociación, se expidió el Decreto 902 en el año 2017, con el fin de materializar lo acordado en lo referente a la formalización y el acceso a tierras. El diseño propuesto por este decreto para la formalización de tierras trae algunas novedades respecto a los programas anteriores, que ameritan futuros estudios sobre el desarrollo y los resultados de esta nueva política.



El actual gobierno sigue comprometiéndose con la consolidación de derechos de propiedad. El 13 de mayo de este año, el presidente Iván Duque se reunió con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para firmar una declaración conjunta con el fin de dar cierre al programa piloto de Formalización Masiva de Tierras y Catastro en Ovejas (Sucre) 14. En su discurso, el presidente agradeció la cooperación brindada a Colombia para la ejecución de este programa, asegurando que la titulación de tierras es un mecanismo para mejorar la productividad y promover la inclusión financiera.

Lo anterior evidencia la continuidad de los programas de formalización en los próximos años. Por ello, a partir de los resultados de este reporte, proponemos algunos puntos para mejorar en la implementación de las políticas de formalización:

- Considerando la experiencia en la práctica del programa, se requieren instrumentos normativos que abarquen a todas las entidades relacionadas con la titulación de los derechos de propiedad. Los acuerdos interinstitucionales dependen de la voluntad de cada entidad y las resoluciones del MADR solo son vinculantes para las entidades que conforman el sector de agricultura. Una normativa expedida por el Presidente de la República, como máxima autoridad administrativa, es un instrumento adecuado para establecer obligaciones vinculantes para entidades como el IGAC y la SNR.

Sin embargo, para garantizar la continuidad de la política y convertirla en una política de Estado, el instrumento más adecuado es una ley que establezca funciones claras y que garantice la disponibilidad presupuestal. Así, los futuros programas dejan de depender de la voluntad que tiene cada entidad para cumplir con su implementación.

- La actualización del catastro es fundamental. La falta de consistencia entre el catastro y la información registrada en las ORIPS ha ocasionado que en ocasiones se rechace la inscripción porque la cabida de los predios es diferente. También es una herramienta para determinar la naturaleza jurídica del predio (propiedad privada o baldío) y la procedencia del programa. Este aspecto, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo-Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022), es una de las grandes metas fijadas por este gobierno como parte del Pacto por la Legalidad, que busca la clarificación de los derechos de propiedad.

14. Palabras del Presidente Iván Duque durante la declaración con la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para finalizar el piloto de Formalización Masiva de Tierras y Catastro en Ovejas (Sucre). Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190513-Palabras-Presidente-Ivan-Duque-durante-declaracion-Agencia-de-Estados-Unidos-Desarrollo-Internacional.aspx>. Consultado el 20/05/2019.

- Por otro lado, el trabajo de campo en siete municipios del país nos permitió reconocer que la formalización es importante para las poblaciones rurales. Sin embargo, la importancia que le atribuyen es diferente a los motivos propuestos en el diseño de los programas. La mayoría de los usuarios no buscan acceder a créditos o vender su propiedad, sino satisfacer expectativas individuales, como sentirse propietarios de la tierra o evitar problemas a sus herederos, y establecer una relación más clara con el Estado. En la práctica, el título no genera cambios económicos estructurales y/o duraderos en las realidades de los usuarios entrevistados. Por lo anterior, consideramos que es vital la inclusión de los actores locales (gobiernos locales y organizaciones comunitarias, por ejemplo) y la consideración de las configuraciones territoriales en el diseño de la política para una implementación exitosa de los programas de formalización. Los escenarios locales son determinantes –no residuales– para alcanzar las metas inicialmente establecidas y para garantizar una formalidad de la tierra sostenida en el tiempo, acompañada de otras políticas que realmente suplan las necesidades de las comunidades rurales. Solo un trabajo directo y constante en los escenarios locales permitirá reconocer las necesidades, actores, intereses diferenciados y configuraciones territoriales ya existentes al momento de empezar la

implementación de los programas de formalización.



Fotografía: Milton Valencia Herrera

6. Referencias bibliográficas

6.1 Bibliografía

- Acero, C. & Hernández, M. M. P. (2019). ¿“De eso tan bueno no dan tanto”? La experiencia colombiana en formalización de tierras a la luz de la evidencia internacional. *Análisis Político*, 32(95), 82-103.
- Alexander, G. & Peñalver, E. (2012) *An Introduction to Property Theory*. Cambridge University Press
- Albertus, M. (2015). *Autocracy and Redistribution. The Politics of Land Reform*. New York: Cambridge University Press.
- Álvarez Roa, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: DKA Austria.
- Ayalew Ali, D., Collin, M., Deininger, K., Dercon, S., Sandefur, J., & Zeitlin, A. (2014). *The Price of Empowerment: Experimental Evidence on Land Titling in Tanzania*.
- Carranza Franco, F., Gómez Peñuela, A., López Ortiz, C., & Ospina Garrido, W. (2019). Límites en el diseño de la restitución de tierras en Colombia. En F. Gutiérrez Sanín, R. Peña Huertas & M. Parada Hernández eds., *La tierra prometida. Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario
- Céspedes Báez L.M., Peña Huertas R.P., Cabana González D.S., Zuleta Ríos S. (2014). Who Owns the Land? Litigants, Justices, Colonos, and Titleholders’ Struggle to Define the Origins of Private Property in Colombia. 15(3) *Global Jurist* pp. 329-459, DOI: 10.1515/gj-2014-0029.
- de Soto, H. (2000). *El misterio del capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*. Lima: El Comercio.
- Fitzpatrick, D., McWilliam, A., & Barnes, S. (2013). *Property and Social Resilience in Times of Conflict: Land, Custom and Law in East Timor* (Law, Property and Society). Ashgate Publishing Group.
- Gould, K. A. (2014). *Everyday expertise: land regularization and the conditions for land grabs in Peten, Guatemala*. *Environment & Planning*. A, 46, 10, 2353-2368.
- Ibañez, A. M. & Velásquez, M. (2018). *Desarrollo rural: recomendaciones para el nuevo gobierno 2018-2022*. Bogotá: Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo (55), Universidad de los Andes.
- Lawry, S., Samii, C., Hall, R., Leopold, A., Hornby, D., & Mtero, F. (2017). The Impact of Land Property Rights Interventions on Investment and Agricultural Productivity in Developing Countries: a Systematic Review. *Journal Of Development Effectiveness*, 9(1), 1-104. doi: 10.4073/csr.2014.

-Peña Huertas, R.P.; Parada Hernández, M.M.; Zuleta Ríos, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjã vu hacia la concentración y el despojo un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, Vol. 16, Nº. 1, págs. 121-164.

-Place, F. & Hazell, P. (1993). Productivity Effects of Indigenous Land Tenure Systems in Sub-Saharan Africa, *American Journal of Agricultural Economics*, 75, issue 1, p. 10-19.

-Lund, C., & Sikor, T. (2009). Access and Property: A Question of Power and Authority. *Development And Change*, 40(1), 1-22. doi: 10.1111/j.1467-7660.2009.01503.x

-Smith, R. E. (2003). Land tenure reform in Africa: A shift to the defensive. *Progress in Development Studies*, 3, 3, 210-222.

-Scott, J. (1998) *Seeing like a state*. Durham: Yale University Press

-Ubink, J. (2009) Legalising land rights in Africa, Asia and Latin America: an introduction. Editado por Ubink, J., Hoekema, & Assies, W. *Legalising land rights. Local Practices, State Responses and Tenure Security in Africa, Asia and Latin America*: Leiden University Press.

-Varela, D., & Archimboud, J. (2007). *Derechos de propiedad y tenencia de la tierra* (pp. 553-588). Banco Mundial.

5.2 Otros Documentos

-Agencia Nacional de Tierras. (2018). Nombre del proyecto: asistencia técnica y jurídica para la formalización de la pequeña propiedad privada rural a nivel nacional.

BID (1997) Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro (CO-0157).

-Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Evaluación comparativa proyectos de regularización y administración de tierras. Estudio de caso: Colombia

-Deininger, K. (2003). Land policies for growth and poverty reduction. World Bank y Oxford University Press.

-Echeverría, Ruben G. (1998). Un Creciente Interés en Lograr Mercados de Tierras Rurales más Efectivos. En *Perspectivas sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina*. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, 1–13. Washington, D.C.: BID.

-Misión para la transformación del campo (2015). El campo colombiano: Un camino hacia el bienestar y la paz. Ed. Dirección Nacional de Planeación. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/EI%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>

-Mohieldin, M. & Wellenstein A. (2018). Por qué fortalecer los derechos sobre la tierra apuntala el desarrollo. [Entrada de Blog] Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/voices/por-que-fortalecer-los-derechos-sobre-la-tierra-apuntala-el-desarrollo>

-Mojica Rodríguez, L. (2011). Derecho de Pertenencia.

-Neva Díaz, J. (2014). Bases Conceptuales. Procesos de Regularización de la Propiedad Rural. Bogotá: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

-Regional Sur Programa de Formalización de la Propiedad Rural (2014). Lecciones aprendidas: factores de éxito y deficiencia en la aplicación del método de barrido predial masivo para reducir los indicadores de informalidad en la titulación de predios rurales.

-Vogelgesang, F. (1998). Tierra, mercado y Estado. En *Perspectivas sobre Mercados de Tierras Rurales en América Latina*. Edición: Banco Interamericano de Desarrollo, 1–13. Washington, D.C.: BID.

5.3 Documentos jurídicos

Ley 84 de 1873 (mayo 26) ‘Código Civil de los Estados Unidos de Colombia’ Diario Oficial no 2867, 31 de mayo de 1873.

Ley 110 de 1912 (noviembre 23) ‘Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman’ Diario Oficial no 14845, 19 de marzo de 1913.

Ley 200 de 1936 (diciembre 30) ‘Sobre régimen de tierras’ Diario Oficial no 23388, 21 de enero de 1937.

Ley 135 de 1961 (diciembre 15) ‘Sobre reforma social agraria’ Diario Oficial no 30691, 20 de diciembre de 1961.

Ley 160 de 1994 (agosto 03) ‘Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones’ Diario Oficial no 41479, 5 de agosto de 1994.

Ley 188 1995 (junio 02) ‘Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones 1995 - 1998’ Diario Oficial no 41876, 05 de junio de 1995.

Ley 790 de 2002 (diciembre 27) ‘Por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República’ Diario Oficial no 45046, 27 de diciembre de 2002.

Ley 1561 de 2012 (julio 11) ‘Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones’ Diario Oficial no 48488, 11 de julio de 2012.

Ley 1564 de 2012 (julio 12) ‘Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones’ Diario Oficial no 48489, 12 de julio de 2012.

Ley 1753 de 2015 (junio 09) ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”’ Diario Oficial no 49538, 09 de junio de 2015.

Decreto Ley 902 de 2017 (mayo 29) ‘Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras’ Diario Oficial no 50248, 29 de mayo de 2017.

Decreto 755 del DAPRE de 1995 (mayo 06) ‘Por el cual se crea en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial’ Diario Oficial no 41840, 9 de mayo de 1995.

Decreto 2050 del DAPRE de 1997 (agosto 21) ‘Por el cual se modifica el artículo 2º del Decreto 755 de 1995’ Diario Oficial no 43113, 23 de agosto de 1997.

Decreto 821 del DAPRE de 2000 (mayo 08) ‘Por el cual se suprime el Programa Presidencial para la formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República’ Diario Oficial no 44007, 16 de mayo de 2000.

Decreto 1292 del MADR de 2003 (mayo 21) ‘Por el cual se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación’ Diario Oficial no 44007, 23 de mayo de 2003.

Decreto 1300 del MADR de 2003 (mayo 21) ‘Por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura’ Diario Oficial no 45196, 23 de mayo de 2003.

Decreto 2363 del MADR de 2015 (diciembre 07) ‘por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura’ Diario Oficial no 49719, 07 de diciembre de 2003.

Resolución 452 del MADR de 2010 (diciembre 23) ‘Por la cual se crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora’ sin Diario Oficial.

Resolución 181 del MADR de 2013 (mayo 21) ‘Por la cual se modifica la Resolución número 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones’ Diario Oficial no 48.833, 23 de mayo de 2013.

Resolución 346 del MADR de 2013 (octubre 07)
'Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones' Diario Oficial no 48.937, 08 de octubre de 2013.

Resolución 347 del MADR de 2013 (octubre 07)
'Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial' Diario Oficial no 48.937, 08 de octubre de 2013.

Resolución 112 de la UPRA de 2013 (agosto 23)
'Por la cual se definen los criterios y lineamientos para la selección de Zonas de Formalización Masiva'. sin Diario Oficial.

Resolución 327 del MADR de 2014 (agosto 05)
'por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones' Diario Oficial no 49.249, 20 de agosto de 2014.

Resolución 98 del MADR de 2015 (abril 22) 'Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones' Diario Oficial no 49.491, 23 de abril de 2015.

Resolución 147 del MADR de 2015 (mayo 29)
'Por la cual se modifican las Resoluciones números 452 de 2010 y 347 de 2013' Diario Oficial no 49.529, 1 de junio de 2015.

Resolución 247 del MADR de 2015 (agosto 03)
'Por la cual se modifican las Resoluciones números 327 de 2014 y 098 de 2015 y se otorga un nuevo período para las zonas de formalización señaladas en la Resolución número 0346 de 2013' Diario Oficial no 49.594, 4 de agosto de 2015.

Directiva Presidencial 3 de 1995 (junio 22)
'Acciones inmediatas para el desarrollo del Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial' sin Diario Oficial.

Conpes 2736 de 1994 (octubre 12)
'Autorización a la Nación, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural para contratar un crédito externo con la banca multilateral para financiar el programa de la dinamización del mercado de tierras rurales y la formalización de la propiedad rural y urbana' sin Diario Oficial

Conpes 3641 de 2010 (febrero 15) 'Política nacional para consolidar la interrelación del catastro y el registro' sin Diario Oficial.

Sentencia T-488 de 2014 de la Corte Constitucional (julio 09) Magistrado ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

7. Anexos

Anexo 1: Resoluciones de apertura de las Zonas de Formalización Masiva

Resolución	Municipios	Plazo para el cierre del programa
346 de 2013	Boyacá: Ramiriquí, Moniquirá, Villa de Leyva y Sáchica; Caldas: Manizales; Cauca: Popayán, Morales, Mercaderes, Timbío, Santander de Quilichao, Buenos Aires, Caldono, Piendamó, Miranda y Padilla; Cundinamarca: San Juan de Rioseco; Huila: Pitalito y San Agustín; Magdalena: Ciénaga; Nariño: La Unión; Risaralda: Pereira; Valle del Cauca: Jamundí	18 meses a partir del 8 de octubre de 2013 La Resolución 247 de 2015 otorga un plazo adicional de 18 meses. A la fecha no existe un informe específico de resultados sobre estas ZFM.
327 de 2014	Antioquia: Andes; Boyacá: Ventaquemada; Caldas: Neira; Cauca: Rosas; Nariño: San Bernardo y San Pedro de Cartago; Tolima: Chaparral; Sucre: Ovejas	18 meses a partir del 5 de agosto de 2014. La Resolución 247 de 2015 modifica el plazo original y en su lugar establece 36 meses para el cierre del programa.

Anexo 1: Resoluciones de apertura de las Zonas de Formalización Masiva

<p>98 de 2015</p>	<p>Antioquia: Apartadó, Arboletes, Caldas, Carepa, Ciudad Bolívar, Chigorodó, Cocorná, Granada, Mutatá, Necoclí, Remedios, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Segovia, Tamesis y Yarumal; Boyacá: Cóbbita, Chivatá, Oicatá, Samacá, Zetaquirá y Motavita; Caldas: Pensilvania y Samaná; Cesar: El Paso, La Paz y San Diego; Cundinamarca: Chocontá y Villapinzón; Chocó: Quibdó; La guajira: Fonseca, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar y Urumita; Huila: Isnos, Oporapa y Saladoblanco; Magdalena: Santa Marta y Zona Bananera; Meta: Acacías, Granada y San Juan de Arama; Norte de Santander: Gramalote y Silos del departamento; Risaralda: Belén de Umbria, Santa Rosa de Cabal y Santuario; Santander: California, Charta, Matanza, Suratá, Tona y Vetás; Sucre: Caimito y San Marcos; Tolima Ortega</p>	<p>36 meses a partir del 22 de abril de 2015</p> <p>El plazo se mantiene en la Resolución 247 de 2015 y se excluye el municipio de San Juan de Arama debido a que “la parte rural del municipio de San Juan de Arama se encuentra catalogada como Área de Manejo Especial La Macarena (AMEM). En estos términos, para la legalización de la propiedad rural reviste mayor importancia la consolidación del plan integral de manejo ambiental del DMI Ariari, Guayabero, que aún se encuentra en etapa de aprestamiento por parte de la corporación ambiental departamental (Cormacarena), por lo que no se considera viable por ahora dar inicio al proceso de formalización de la propiedad rural en ese municipio, siendo pertinente excluirlo”. En su reemplazo se incluye el municipio de Turbo en Antioquia.</p>
-------------------	--	---

Fuentes: Resolución 346 del MADR de 2013; Resolución 327 del MADR de 2014; Resolución 98 del MADR de 2015.

Anexo 2: Evolución del Programa Nacional

Norma	Objeto	Entidades encargadas
Resolución 452 de 2010	Crea el programa de formalización de la propiedad rural y su unidad coordinadora.	MADR Crea una Unidad Coordinadora al interior del Ministerio y establece una Comisión intersectorial.
Resolución 181 de 2013	Por la cual se modifica la Resolución 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones.	MADR La labor de la Unidad Coordinadora deberá seguir los lineamientos de la UPRA. Se establecen pautas para cumplir con las tareas encomendadas en la Ley 1561 de 2012.
Resolución 347 de 2013	Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial.	MADR
Resolución 147 de 2015	Por la cual se modifican las Resoluciones 452 de 2010 y 347 de 2013.	MADR Ordena modificar la Guía de formalización de la propiedad rural por barrido predial para impulsar la coordinación interinstitucional con el INCODER. Se establecen las Zonas de Formalización Masivas.
Decreto 2363 de 2015	Por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, ANT, se fija su objeto y estructura.	La ANT será la entidad encargada de todos los temas relacionados con formalización y saneamiento de la propiedad privada y titulación y transferencias de los bienes fiscales baldíos.

Elaboración propia con base en las normas que regulan el Programa Nacional. Fuente: Resolución 452 del MADR de 2010; Resolución 181 del MADR de 2013; Resolución 347 del MADR de 2013; Resolución 147 del MADR de 2015; Decreto 2363 del MADR de 2015.

Anexo 3: Derechos de petición

Entidad	Año	Radica do	Acción judicial
Dirección Administrativo de Presidencia	2017	AJN001	Acción de tutela Exp. No. 1100122500020170238201 Resuelta mediante sentencia del 07 de noviembre de 2017 de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Bogotá D.C Recurso de apelación en contra de la sentencia del 07 de noviembre de 2017 Resuelta mediante sentencia del 24 de enero de 2018 de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
Dirección Nacional de Planeación	2017	20175600 361831	Acción de tutela Exp. No. 11001221500020170055700 Resuelta mediante sentencia del 23 de noviembre de 2017 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C
Dirección Nacional de Planeación	2017	20175600 317661	Acción de tutela Exp. No. 11001220300020170271000 Resuelta mediante sentencia del 31 de octubre de 2017 de la Sala Civil del Tribunal Superior de Bogotá D.C
Ministerio de Agricultura	2017	20174200 095861	Acción de tutela Exp. No. 11001221500020170068100 Resuelta mediante sentencia del 31 de octubre de 2017 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C Incidente de desacato en el curso del Exp. No. 1001221500020170068100 Resuelta mediante auto del 09 de enero de 2018 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C

Anexo 3: Derechos de petición

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio	2017	1-2017-007820	Acción de tutela Exp. No. 110012215000-2017-00690-00 Resuelta mediante sentencia del 01 de noviembre del 2017 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C Incidente de desacato en el curso del expediente de acción de tutela Exp. No. 11001221500020170069000 Resuelto mediante auto del 05 de febrero de 2018 de la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá D.C Acción de Tutela contra la providencia del 05 de febrero de 2018, dictada dentro del proceso de radicado No. 11001221500020170069000 del magistrado ponente Dr. hermes Darío Lara Acuña. Resuelta mediante sentencia del 19 abril de 2018 de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia
Ministerio de Hacienda y Crédito Público	2017	1-2017-061694	N/A
Derecho de petición a las 32 gobernaciones	Nov 2017		Sin respuesta por parte de las gobernaciones de: Amazonas, Chocó, Guaviare, Guajira, Magdalena y Valle del Cauca

Fuente: Administrativo de Presidencia radicado AJN001 del 2017; Dirección Nacional de Planeación radicado 20175600361831 y 20175600317661 de 2017; Ministerio de Agricultura radicado 20174200095861 de 2017; Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio radicado 1-2017-007820 de 2017; Ministerio de Hacienda y Crédito Público radicado 1-2017-061694 de 2017. Derecho de petición a las 32 gobernaciones de 2017.

Anexo 4: Entrevistas a profundidad

Entrevistados	Cantidad	Ciudades
Abogados litigantes	1	Santa Sofía
Dignatario JAC	19	Santander de Quilichao, Andes, Jamundí, Ramiriquí, Urumita y Andes
Ejecutores	12	Santander de Quilichao, Jamundí, Ramiriquí, Urumita, San Diego, Valledupar, Andes y Popayán
Funcionarios	12	Jamundí, Urumita, Santa Sofía, Andes y Ramiriquí
Jueces	10	Ramiriquí, Tunja, Urumita y Andes
Líderes	3	Santander de Quilichao y Fonseca
Tomadores de decisión	7	Bogotá
Usuarios del Programa	79	Santander de Quilichao, Jamundí, Ramiriquí, Urumita, San Diego, Fonseca, Santa Sofía y Andes
Total	143	

Elaboración propia con base en el trabajo de campo realizado

Anexo 5: Resoluciones de adjudicación expedidas antes de la reformulación del Programa Presidencial

Regional	Municipio	Familias beneficiadas con títulos
Córdoba	San Bernardo del Viento	756
Magdalena	El Banco	369
Cesar	Valledupar	300
La Guajira	Urumita	170
Antioquia	San Francisco	360
Santander	La Belleza	380
Boyacá	Paipa	160
Meta	Puerto López	290
Valle del Cauca	Sevilla	230
Nariño-Putumayo	El Tambo	340
Total		3355

Fuente: Evaluación Banco Interamericano de Desarrollo (2014).