



# BASES CONCEPTUALES

PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE  
LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS



MINAGRICULTURA



upra  
Unidad de Planificación  
Rural Agropecuaria



TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN





**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**  
Presidente de la República de Colombia

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
DESARROLLO RURAL, MADR

**AURELIO IRRAGORRI VALENCIA**  
Ministro

**JUAN PABLO DÍAZ GRANADOS**  
Viceministro de Desarrollo Rural

**HERNÁN MIGUEL ROMÁN CALDERÓN**  
Viceministro de Asuntos Agropecuarios

UNIDAD DE PLANIFICACIÓN  
RURAL AGROPECUARIA, UPRA

**FELIPE FONSECA FINO**  
Director General

**DORA INÉS REY MARTÍNEZ**  
Directora Técnica de Ordenamiento de la  
Propiedad y Mercado de Tierras

**DANIEL ALBERTO AGUILAR CORRALES**  
Director Técnico Uso Eficiente del Suelo y  
Adecuación de Tierras

**DANIEL MAURICIO ROZO GARZÓN**  
Jefe de la Oficina de Tecnologías de la  
Información y las Comunicaciones

ASESORES DE LA DIRECCIÓN

**EMIRO JOSÉ DÍAZ LEAL**  
Asesor de Planeación

**CAMILO ANDRÉS PULIDO LAVERDE**  
Asesor de Control Interno

**JOHANA TRUJILLO MOYA**  
Asesora de Comunicaciones

**DENNIS BERMÚDEZ MURILLO**  
Asesor Jurídico

**LUZ MARINA ARÉVALO SÁNCHEZ**  
Asesora Técnica

# **BASES CONCEPTUALES**

PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE  
LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS

Nelson Javier Neva Díaz

## **BASES CONCEPTUALES PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL Y ACCESO A TIERRAS**

### **EDITORES**

Felipe Fonseca Fino  
Dora Inés Rey Martínez

### **COORDINADOR TÉCNICO**

Luis Fernando Sandoval Sáenz

### **AUTOR**

Nelson Javier Neva Díaz  
Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA

### **REVISIÓN JURÍDICA**

Jaime Augusto Correa Medina

### **REVISIÓN DE TEXTO Y ESTILO**

Andrea Moreno Reina  
Claudia Estrada Santiago

### **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Claudia Melo Rodríguez  
Lorena Maryeth Rodríguez Martínez  
Oficina Asesora Comunicaciones

### **FOTOGRAFÍA**

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural SNR  
Banco Agrario  
INCODER  
CORPOICA

2014

### **ES PROPIEDAD DEL ESTADO**

Derechos reservados. Queda estrictamente prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización expresa de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA.

## Resumen

El documento contiene las bases conceptuales del proceso de regularización de la propiedad rural en Colombia presentando su importancia en el desarrollo del sector agropecuario, dado que con su implementación se mejora la calidad de vida de los pobladores rurales, incrementando su patrimonio y dando mayores posibilidades de acceder a los mercados de crédito; permitiendo realizar inversiones a largo plazo para la ejecución de proyectos productivos. Asimismo, se presenta el marco normativo de los derechos de la propiedad en el país, definiendo las diferentes formas de tenencia y las principales causas de informalidad; se describen los procesos que actualmente ejecuta el Estado para la formalización de la propiedad rural, el acceso y restitución de tierras y los procedimientos agrarios; indicando sus alcances, potenciales, beneficiarios, entidades a cargo con sus obligaciones y finalmente las actividades que se tienen planeadas para llevar a cabo su ejecución.

**Palabras clave:** formalización, derechos de propiedad, acceso a tierras, restitución, procedimientos agrarios

## Abstract

This document contains the conceptual bases of the regularization of the rural property in Colombia, presenting its importance in the development of the agricultural sector, with its implementation improves the quality life of rural communities, increasing their patrimony and giving them higher possibilities of accessing to the credit markets which allows them to make long term investments for the execution of their productive projects. The document presents the normative frame of the property rights in the country, defining the different ways of tenancy and the primary causes of informality; it also describes the process that the State is currently executing for the formalization of the rural property, the access and the land restitution and the agricultural process, indicating its scopes, the potential beneficiaries, the entities in charge with their obligations and finally the activities that are planned to make their execution.

**Keywords:** Formalization, property rights, land Access, restitution, agricultural procedures.

Este documento es propiedad intelectual de la UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL AGROPECUARIA, UPRA. Sólo se permite su reproducción parcial cuando no se use con fines comerciales y citando este documento como: Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA. (2014). Bases conceptuales. Proceso de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras. Bogotá D.C., Colombia: Imprenta Nacional.



Foto Cortesía INCODER

## Tabla de contenido

Introducción	10
Objeto	11
Alcance	11
<b>CAPÍTULO 1 ANTECEDENTES</b>	<b>12</b>
1.1. Contexto general	13
1.2. Contexto sectorial	14
1.3. Marco jurídico	16
<b>CAPÍTULO 2 MARCO DE REFERENCIA</b>	<b>18</b>
2.1. Marco conceptual	19
<b>CAPÍTULO 3 DIAGNÓSTICO</b>	<b>21</b>
3.1. Justificación	22
<b>CAPÍTULO 4 CONTEXTO DE LA REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL EN COLOMBIA</b>	<b>24</b>
4.1. Importancia de la tenencia de la tierra	27
4.2. La repercusión del desplazamiento por causa de la violencia en la tenencia de la tierra	28
<b>CAPÍTULO 5 NORMATIVIDAD PARA LOS DERECHOS DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN COLOMBIA</b>	<b>32</b>
5.1. El dominio y la propiedad de los bienes	33
5.2. La tenencia y la posesión	36
5.3. Modos de adquirir el derecho de dominio en Colombia	38
5.3.1. Título para adquirir bienes inmuebles	38
5.3.2. Modo para adquirir bienes inmuebles	39
5.4. Informalidad de los derechos de propiedad rural en Colombia	41
5.4.1. La falsa tradición	42

**CAPÍTULO 6 PROCESOS DE  
REGULARIZACIÓN DE LA PROPIEDAD  
RURAL FORMALIZACIÓN, ACCESO  
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y**

**PROCEDIMIENTOS AGRARIOS 44**

6.1. Regularización de la propiedad rural	45
6.2. Procesos de formalización de la propiedad rural	45
6.3. Procesos de acceso a tierras	47
6.3.1. Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria, SIRA	47
6.3.2. Compra directa de tierras y adjudicación de bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario FNA	50
6.4. Restitución de Tierras	55
6.5 Restricciones a los derechos de tenencia de la tierra	58
6.6. Procedimientos agrarios	61
6.6.1. Clarificación de la propiedad	62
6.6.2. Deslinde de tierras de la Nación	63
6.6.3. Extinción del derecho del dominio	65
6.6.4. Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados	67
6.6.5. Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos	68
6.6.6. Reversión de baldíos adjudicados	68
6.6.7. Procedimientos agrarios con enfoque ambiental y de interés nacional	70

**CAPÍTULO 7 RESPONSABLES DE LOS  
PROCESOS DE REGULARIZACIÓN  
DE LA PROPIEDAD RURAL,  
FORMALIZACIÓN, ACCESO Y  
RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y**

**PROCEDIMIENTOS AGRARIOS 71**

7.1. Programa de Formalización de la Propiedad Rural	72
7.1.1. Jueces competentes en el proceso de formalización por medio del proceso verbal especial	75
7.2. Dirección Técnica de Baldíos del INCODER	76
7.3. Dirección Técnica de Procesos Agrarios del INCODER	77

7.4. Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo del INCODER	78
7.5. Dirección Técnica de Convocatorias del INCODER	79
7.6. Direcciones Territoriales del INCODER	80
7.7. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD	82

**CAPÍTULO 8 LA PLANEACIÓN DE LOS  
PROCESOS DE REGULARIZACIÓN DE LA  
PROPIEDAD RURAL, FORMALIZACIÓN,  
ACCESO Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS Y  
PROCEDIMIENTOS AGRARIOS 83**

8.1. Plan Estratégico Institucional 2013-2014 del INCODER	84
8.2. Plan de Acción 2013 INCODER	86
8.3. Proyecto de Inversión para la Implementación del Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional UAEGRTD	104
8.4. Proyecto de Inversión para la Implementación del Programa de Formalización de la Propiedad de Tierras Rurales Nacional	112
Conclusiones	118
Recomendaciones	119
Bibliografía	120

## Glosario y lista de abreviaturas

**Programa de Formalización de la Propiedad Rural:** es el programa que apoya a los campesinos en las gestiones necesarias para formalizar la posesión material, ejercida sobre predios de propiedad privada. Este apoyo incluye los trámites para pertenencias, saneamiento de títulos con falsa tradición, sucesiones judiciales o notariales, escrituración y registro de donaciones o compraventas y registro de títulos, incluyendo los que no fueron registrados oportunamente. Se exceptúan los predios que se hallen dentro de las zonas tituladas colectivamente a comunidades negras o indígenas y los ubicados en Parques Naturales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 2013, p.5).

**Dominio:** el dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad. (Ley 57, 1887, artículo 669)

**Bienes públicos y de uso público:** se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales (Ley 57, 1887, artículo 674).

**Bienes baldíos:** son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño (Ley 57, 1887, artículo 675).

**Mera tenencia:** se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno (Ley 57, 1887, artículo 775).

**Posesión:** la posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo (Ley 57, 1887, artículo 762).

**Modos de adquirir el dominio:** los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción (Ley 57, 1887, artículo 673).

**Compraventa:** es un contrato en que una de las partes se obliga a dar una cosa y la otra a pagarla en dinero; aquélla se dice vender y ésta comprar. El dinero que el comprador da por la cosa vendida se llama precio (Ley 57, 1887, artículo 1849).

**Restitución de Tierras:** es el derecho que tienen las víctimas a que se les devuelva su predio cuando éste fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado. La restitución no depende de quien reclama tiene títulos o no. La Ley de Víctimas no sólo busca devolver la tierra con su respectivo título de propiedad, sino mejorar sus condiciones socioeconómicas para una vida más digna (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. s.f.).

**Despojo:** es una acción que emplean los grupos armados, sus representantes o incluso oportunistas para lograr que los legítimos propietarios, poseedores u ocupantes de los predios vendan, entreguen o desocupen la tierra aprovechando el contexto y vulnerabilidad de las víctimas (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. s.f.).

**Abandono Forzado:** es la situación en la cual la víctima se ve obligada a dejar sus tierras para proteger su derecho la vida, libertad e integridad suya y la de su familia, razón por la cual se ve impedida para usar y explotar su predio (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. s.f.).

**CONPES:** Consejo Nacional de Política Económica y Social.

**DANE:** Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

**DNE:** Dirección Nacional de Estupefacientes.

**DNP:** Departamento Nacional de Planeación.

**FIG:** Federación Internacional de Geómetras.

**FNA:** Fondo Nacional Agrario.

**IGAC:** Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

**INCODER:** Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

**INCORA:** Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

**INVIAS:** Instituto Nacional de Vías.

**IPDR:** Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural.

**LGAF:** Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra.

**MADR:** Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**PPE:** Población en Pobreza Extrema.

**PPED:** Población en Pobreza Extrema y Desplazada.

**Rimisp:** Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

**RUPD:** Registro Único de Población Desplazada.

**RUPTA:** Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia.

**SIDRA:** Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria.

**SINAP:** Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

**SIRA:** Subsidio Integral de Reforma Agraria.

**SISBEN:** Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

**SIT:** Subsidio Integral de Tierra.

**SNR:** Superintendencia de Notariado y Registro.

**UAEGRTD:** Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

**UAF:** Unidad Agrícola Familiar.

**UPRA:** Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios.

**ZFM:** Zonas de Formalización Masiva.



Foto Cortesía CORPOICA

## Introducción

El presente documento contiene las bases conceptuales con las que actualmente se están ejecutando en el país los procesos de formalización de la propiedad rural, el acceso y restitución de tierras y los procedimientos agrarios, identificando su soporte jurídico, los responsables de su ejecución y la planeación, que servirán como fundamento para la estructuración de los criterios y lineamientos que permitan planificar la política para la titulación, formalización, restitución y en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales.

Uno de los objetivos del Gobierno Nacional es disminuir los índices de pobreza en el sector rural. Para dar cumplimiento a este propósito se han planteado diferentes políticas encaminadas a consolidar los derechos de la propiedad rural de los pobladores y dar acceso a la tierra que permitan aumentar su patrimonio y generar la suficiente estabilidad para la implementación de proyectos productivos de largo plazo.

Estas políticas son ejecutadas por diferentes entidades de manera independiente, cada una cumpliendo con su objeto particular, razón por la cual se ve la necesidad de generar criterios y lineamientos que permitan atender de forma integral los diferentes territorios aplicando los procedimientos requeridos.

Es importante resaltar que en la actualidad la información del estado sobre informalidad de los predios rurales tiene deficiencias, ya que no se encuentran formados catastralmente la totalidad de los municipios, no existe una adecuada interrelación catastro-registro y no se tiene un inventario de predios baldíos que puedan ser adjudicados a la población rural, lo que dificulta la planeación en referencia a la formalización de la propiedad.

## Objeto

Documento que contenga las bases conceptuales para construir los criterios y lineamientos que permitan definir los parámetros de planificación, priorización, ejecución y control de los procesos de titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad como parte del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

## Alcance

- › Dar cumplimiento a la función delegada a la UPRA, correspondiente a planificar los procesos de formalización, como parte del Ordenamiento Social de la Propiedad de las tierras rurales, que promoverá una mejor ejecución a los actores que intervienen en los procesos de formalización de la propiedad rural.
- › Construir las bases conceptuales para complementar los criterios y lineamientos dados en la Resolución 112 de 2013 de la UPRA, al Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, requeridos en la Resolución 181 de 2013 del MADR.
- › A la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del MADR, le permitirá cumplir con la función expuesta en el numeral 3 del artículo 13 del Decreto 1985 de 2013: “3. Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y, en general la regularización de la propiedad de las tierras rurales, de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA”
- › Consolidar los actuales criterios de planificación utilizados en los procesos de formalización de la propiedad rural, acceso y restitución de tierras y procedimientos agrarios, con el fin de dar las bases para la construcción de los lineamientos generales que articulen las acciones de los diferentes actores relacionados con estos procesos para que se actúe de forma integral en las áreas de intervención masiva.



# **CAPÍTULO 1** Antecedentes

## 1.1. Contexto general

Es una prioridad de los países de la región latinoamericana mejorar las condiciones de la población rural con el fin de superar la pobreza y la desigualdad; para esto los gobiernos se han centrado en la búsqueda de las causas y el análisis de sus efectos con el fin de plantear alternativas de solución a estos problemas para los posibles desarrollos de sus países.

Los países han formulado políticas buscando su inclusión a mercados mundiales para dinamizar su economía y mejorar los ingresos de sus habitantes; sin embargo, aún existen problemas sociales que impiden que la aplicación de estas políticas tengan el resultado esperado. Adicionalmente, se debe tener en cuenta cómo la desigualdad del territorio tiene gran impacto respecto a la posibilidad de acceso de sus pobladores a los bienes que contribuyen a su bienestar, razón por la cual algunos territorios tienen mayor crecimiento dentro de las regiones, lo que se convierte en un obstáculo para el desarrollo.

Para promover el crecimiento económico como medio para la superación de la pobreza es de vital importancia la generación de empleo (bien sea dependiente o independiente) y el aumento de los salarios; sin embargo para lograr un desarrollo equitativo se deben implementar de forma simultánea políticas sociales.

Según el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural Rimisp, en su publicación Pobreza y Desigualdad - Informe Latinoamericano 2011, los territorios que tienen desventajas significativas, y como resultado de esto muestran un mayor rezago respecto a la superación de pobreza de su población, tienen características en común como:

- > Tienen a ser más pequeños en términos de población.
- > Son principalmente rurales.
- > Tienen mayor proporción de población perteneciente a pueblos originarios o afrodescendientes.
- > Tienen a estar geográficamente agrupados entre sí, en general en los lugares más alejados de las capitales y/o grandes ciudades; en muchos casos en zonas de frontera.

Teniendo en cuenta estas desigualdades territoriales, es de vital importancia focalizar y regionalizar las políticas que contribuyan a la superación de la pobreza, procurando mejorar las condiciones de las zonas que se encuentren más rezagadas.

Con el fin de erradicar la pobreza, buscando igualdad en las regiones, desde el análisis de los jefes de estado de las Américas

La desigualdad del territorio tiene gran impacto respecto a la posibilidad de acceso de sus pobladores a los bienes que contribuyen a su bienestar.

13

en la cumbre realizada en el año de 1998 en Santiago de Chile, se determinó que una de las principales herramientas para atacar este fenómeno estaba en el registro de la propiedad.

Por tal motivo, en esta cumbre se estableció como tema prioritario el registro de la propiedad, considerado como fundamental para promover el bien común del hemisferio. Para esto se propuso tomar medidas en esta área para asegurar un sistema más justo y transparente, así como simplificar y descentralizar procedimientos de registro, a través de la adopción de procedimientos más sencillos, para otorgar títulos e inscribir la propiedad y evitar el cobro de gastos administrativos por inscripción y otorgamiento de títulos.

De forma similar en la Quinta Reunión Ministerial – Agricultura y Vida Real de las Américas, realizada entre el 26 y 29 de Octubre del 2009 en Montego Bay, Jamaica, con el fin de promover una agricultura competitiva se determinó que los gobiernos deberán proporcionar programas que faciliten el acceso a la tierra y el establecimiento de mecanismos que posibiliten la seguridad de la tenencia y titulación para pequeños productores.

Por otra parte, la Federación Internacional de Geómetras FIG, construyó el documento de visión catastral denominado “Catastro 2014 – Una Visión para un Sistema Catastral Futuro”, en el que se analiza el manejo de los sistemas catastrales actuales, y se fijan lineamientos y sugerencias para mejorarlos, con el objeto de desarrollar una moderna infraestructura catastral para facilitar el eficiente mercado de tierras, proteger los derechos de la propiedad, ser soporte del desarrollo sostenible y facilitar la administración de la tierra.

## 1.2. Contexto sectorial

La preocupación regional al respecto de los derechos de la propiedad rural y sus sistemas de administración, hacen que los gobiernos le den mayor importancia a las políticas de tierras, fundamentales para ofrecer un crecimiento sostenible permitiendo una buena gobernabilidad, brindando bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo, en especial a la gente pobre. La política de tierras debe ser un respaldo para el desarrollo y la reducción de la pobreza, para esto Deininger (2003) plantea los siguientes principios:

1. La provisión de la tenencia segura de la tierra puede mejorar el bienestar de los pobres, en particular elevando la base de activos de aquellos cuyos derechos suelen ser ignorados, como es el caso de la mujer. Al mismo tiempo crea los incentivos necesarios para la inversión, un elemento clave que subyace al desarrollo económico sostenible.

2. Facilitar el intercambio y la distribución de tierras, sea como un activo o para servicios corrientes, a bajo costo, a través de canales tanto del mercado como ajenos a él, es esencial para hacer expedito el acceso a la tierra de productores que escaseen de ella y, una vez que el ambiente económico sea el adecuado, agilizar el desarrollo de mercados financieros que dependen del uso de la tierra como garantía.
3. También reconoce qué mecanismos de transferencia de tierras ajenos al mercado como: herencia, concesión de terrenos públicos y del Estado, y expropiación de tierras por parte del Estado para bien del público general, históricamente han jugado un papel de primer orden ya sea en la facilitación o en la obstrucción del acceso a la tierra y el uso efectivo de la misma y que los responsables de la formulación de políticas deben tener cuidadosamente en cuenta estos procesos.
4. Los gobiernos tienen un papel claro que jugar en promover y contribuir a la asignación y utilización socialmente deseables de la tierra. Esto lo ilustra claramente la reestructuración agraria en el contexto de la descolectivización y la reforma sobre tierras, las políticas de tierras y el posconflicto, en economías que tienen una distribución altamente desigual de la propiedad y donde los problemas de tierras suelen ser un elemento clave de las luchas sociales. También se requieren incentivos apropiados para el uso sostenible de la tierra, para evitar externalidades negativas y degradación irreversible de recursos culturales y naturales no renovables.

En este orden de ideas es fundamental que por parte de los gobiernos se consoliden los derechos de propiedad de la población rural, especialmente de aquella que se encuentre en situación de pobreza; con el propósito de mejorar sus condiciones y logra superar su estado.

Teniendo en cuenta que los derechos de propiedad de la tierra son convenciones sociales que regulan la distribución de los beneficios que se obtienen de usos específicos de una determinada área de terreno, es necesario que tengan un horizonte suficiente para que quien esté explotando la tierra se sienta incentivado a realizar inversiones; estos derechos deben estar definidos de forma adecuada de tal manera que sea posible verificar sus tres principales facultades: Goce (*ius Fruendi*), Uso (*ius Uterdi*) y Disfrute (*ius Abutandi*).

Consolidar los derechos de la propiedad de la tierra es importante ya que con éstos se afecta, de forma directa, el crecimiento económico del sector rural; se incrementan los incentivos para



que las familias realicen inversiones en sus propiedades, se facilitan el acceso al crédito y otros factores productivos, y se obtiene como consecuencia una mayor productividad de los predios.

El papel de los derechos de la propiedad de la tierra frente a la reducción de la pobreza tiene una relación directa toda vez que la tierra es un medio primario para la generación de un medio de vida, es un vehículo principal para invertir, acumular riqueza y transferirla de una generación a otra. La propiedad de la tierra representa entre el 50% y el 60% del patrimonio de las familias en situación de pobreza, por tal motivo al otorgar derechos seguros de propiedad pueden incrementar su riqueza y al producir en sus tierras con derechos seguros, se genera independencia laboral reduciendo la vulnerabilidad.

Basado en lo anterior, se hace necesario realizar la formulación de un programa de formalización de los derechos de la propiedad rural orientado a trabajar en zonas focalizadas con el fin de realizar su ejecución de forma masiva, promoviendo la atención a las regiones con mayores necesidades y buscando romper la brecha de desigualdad.

### 1.3. Marco jurídico

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, es el órgano del Estado que tiene la función de formular las políticas para el desarrollo del sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

Para dar apoyo al cumplimiento de dicha función y con el fin de mejorar los procesos de planificación del sector agropecuario, el Gobierno Nacional por medio del Decreto 4145 de noviembre de 2011, crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, como una unidad administrativa especial de carácter técnico y especializado, sin personería jurídica y adscrita al MADR.



Foto UPRA

El objetivo de la UPRA es el de orientar la política de gestión del territorio para usos agropecuarios. Para dar cumplimiento a este deberá planificar, producir lineamientos, indicadores y criterios técnicos para la toma de decisiones sobre el ordenamiento social de la propiedad de la tierra rural, el uso eficiente del suelo para fines agropecuarios, la adecuación de tierras, el mercado de tierras rurales, y el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en estas materias.

Por tal motivo, dentro del organigrama de esta entidad se creó la Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras cuyas actividades, definidas dentro del proyecto de inversión para la vigencia 2013, contemplan el desarrollar criterios e instrumentos que permitan la planificación de los procesos de formalización de la propiedad como parte del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Basados en esto, el MADR por medio de la Resolución 181 de 2013, la cual modifica la Resolución 452 de 2010 del “Por la cual se crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora”, especifica que la UPRA deberá dar los criterios y lineamientos a esta Unidad para ejercer sus funciones, así como para la selección y declaración de las Zonas de Formalización Masiva ZFM.

Adicionalmente, con la reestructuración del MADR, se creó la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo y según el numeral 3 del artículo 13 del Decreto 1985 de 2013 tiene como función: “3. Proponer normas, instrumentos y procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad de las tierras rurales de acuerdo con los lineamientos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA.”

## **CAPÍTULO 2** Marco de referencia



Foto Cortesía CORPOICA

## 2.1. Marco conceptual

El Artículo 64° de la Constitución Política de Colombia establece que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. Subraya fuera de texto.

Dando un adecuado acceso a la tierra para los trabajadores agrarios se busca promover el desarrollo económico y social del sector agropecuario, acompañado de una tenencia segura de la propiedad de la tierra, con el fin de buscar un clima de inversión adecuado así como mejores condiciones para el acceso a los mercados de crédito a la población rural.

Se pretende con ello la construcción de una red de seguridad social, teniendo la tierra y su tenencia segura como eje para el desarrollo económico del sector agropecuario, reduciendo la pobreza de sus pobladores e incentivando su retorno; esto acompañado de los demás actores del Estado que deberán suministrar la seguridad e infraestructura necesaria para una adecuada ejecución de proyectos productivos.

Actualmente, en Colombia se ejecutan diferentes procedimientos para realizar la formalización de la propiedad de tierras rurales ejecutados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, estos son:

- a. Programa de Formalización de la Propiedad Rural (MADR).
- b. Restitución de Tierras (UAEGRTD).
- c. Administración de Baldíos de la Nación (INCODER).
- d. Administración de Bienes del Fondo Nacional Agrario (INCODER).
- e. Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria (INCODER).
- f. Programa de Dotación Especial de Tierras Decreto 1277 de 2013 (INCODER).
- g. Procedimientos Agrarios (INCODER):
  - > Clarificación de la Propiedad.
  - > Deslinde o Delimitación de Tierras de la Nación.
  - > Extinción del Derecho de Dominio.
  - > Revocatoria Directa de Actos Administrativos.
  - > Reversión de Baldíos Adjudicados.
  - > Recuperación de Baldíos Indebidamente Ocupados.
  - > Restitución de Sabanas y Playones Comunales.



Foto Cortesía Banco Agrario

Con base en lo anterior se hace necesario establecer los lineamientos y criterios para atender de forma masiva la formalización de la propiedad rural, basándose en la planeación existente de los procedimientos que se están ejecutando, buscando la articulación de las diferentes entidades involucradas y teniendo en cuenta las experiencias nacionales e internacionales al respecto.



Foto Cortesía INCODER

## CAPÍTULO 3

# Diagnóstico

### 3.1. Justificación

Con el propósito de reducir los niveles de pobreza en el sector rural y generar bienestar y oportunidades económicas a los habitantes del campo, los gobiernos latinoamericanos le han dado a las políticas de tierras gran importancia, promoviendo el crecimiento sostenible y la buena gobernabilidad del sector.

En Colombia el actual proceso de reforma agraria que busca mejorar las condiciones socioeconómicas y dar acceso progresivo a la propiedad de la tierra a la población rural, está orientado a dar una mayor participación a la comunidad campesina y a los propietarios en la negociación de predios promoviendo el mercado de tierras con los siguientes instrumentos:

- > Compra directa de tierras por parte de los campesinos por medio de subsidio.
- > Creación de Zonas de Reserva Campesina, como figura de ordenamiento de la propiedad.
- > Creación de Zonas de Desarrollo Empresarial en áreas baldías asignadas a sociedades especializadas del sector agropecuario, reconocidas por el MADR y en las que se desarrollarán sistemas sostenibles de producción agropecuaria.
- > Procesos de regulación de las limitaciones y ordenamientos establecidos por el Estado a la ocupación y acceso a la propiedad de tierras rurales.
- > Dotación de tierras por medio de la titulación de baldíos de la nación en Unidades Agrícolas Familiares UAF a personas naturales.
- > Adjudicación de bienes fiscales patrimoniales incorporados al Fondo Nacional Agrario FNA.

Sin embargo, no se puede separar la aplicación de la reforma agraria del conflicto armado interno que vive el país, que se ha propiciado y acentuado principalmente por dos factores:

- > La gran brecha de injusticia e inequidad social entre las clases sociales.
- > La desatención de las víctimas de los actores armados.

Este conflicto ha generado en el sector rural desplazamiento forzoso por causa de la violencia, causando despojo y abandono de predios. Con el fin de mitigar estos fenómenos, el Estado creó la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, Ley 1448 de 2011, orientada a reparar a las víctimas restituyendo los derechos que perdieron por causa del conflicto, creando un nuevo sujeto con derecho a la tierra.

Sumado a esto, según cifras del Departamento Nacional de Estadística DANE, para el 2012, entre el 40 y el 50% de las propiedades rurales se encuentran en la informalidad. Para dar solución a esta problemática el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, con el propósito de facilitar los procesos de otorgamiento de títulos a poseedores rurales y saneamiento de falsas tradiciones en los títulos de propiedad en las Zonas de Formalización Masiva ZFM, que se creen para tal fin.

Actualmente, se cuenta con diversos programas ejecutados por el Estado que tienen influencia directa sobre el acceso a la tierra rural y la formalización de los derechos de su propiedad, los cuales son ejecutados por diversos actores. Con el propósito de dar una política unificada desde la Dirección de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, se deben proponer las normas, los instrumentos y los procedimientos que permitan la titulación, formalización, restitución y, en general, la regularización de la propiedad de las tierras rurales.

Para dar cumplimiento a esta obligación, la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, deberá definir los respectivos lineamientos en cumplimiento de su función de planificar los procesos de formalización como parte del Ordenamiento Social de la Propiedad de las tierras rurales y de dirigir-coordinar los estudios para definir los parámetros de planificación, ejecución y control de los procesos de formalización como parte del Ordenamiento Social de la Propiedad Rural.

Con el fin de iniciar la estructuración de estos criterios y lineamientos, se requiere la construcción de las bases conceptuales de los procesos que se están llevando a cabo respecto a la formalización de la propiedad rural, acceso y restitución de tierras y procedimientos agrarios, indicando el sustento jurídico, los responsables de su ejecución y su planeación.



Foto Cortesía Banco Agrario

# CAPÍTULO 4

## Contexto de la regularización de la propiedad rural en Colombia

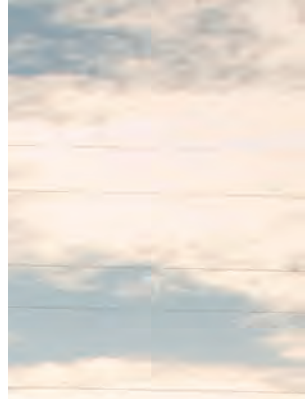


Foto Cortesía INCODER

En el contexto nacional según datos del Departamento Nacional de Planeación DNP, basados en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales SISBEN, se tiene que aproximadamente 1 200.000 familias, se hallan en situación de pobreza extrema; a esto se debe sumar las familias que por causa del conflicto armado se encuentran en situación de desplazamiento y que según el Registro Único de Población Desplazada RUPD suman aproximadamente 720.000.

La Constitución Política de Colombia en el artículo 13, establece: “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados”, por tal motivo el Gobierno Nacional para el planteamiento de sus políticas deberá establecer criterios que promuevan la igualdad de los territorios y sus habitantes.

Se debe tener en cuenta que Colombia es un país principalmente rural, sin embargo por diversos factores, en la actualidad no se explota la tierra potencialmente utilizable para la producción de alimentos de forma adecuada y otros sectores como la minería están tomando ventaja reduciendo el área cultivable.

Sumado a esto, el Gobierno Nacional ha firmado tratados y asociaciones de libre comercio y ha creado incentivos para el empresario agroindustrial; sin embargo los resultados obtenidos en incremento de la productividad no son suficientes para ser competitivos quedando en desventaja en los mercados internacionales.

Por otro lado, los pequeños y medianos campesinos, quienes son mayoría en el sector rural, pero que según el Atlas de la Propiedad Rural en Colombia son quienes tienen en su poder la menor cantidad de tierra (18% de la tierra de propiedad privada inscrita en el catastro, es del 75% de propietarios que tienen en su poder microfundios, minifundios y pequeña propiedad), esperan por parte del Gobierno Nacional programas que impulsen sus economías y reduzcan los niveles de pobreza y vulnerabilidad.

Adicional a los factores productivos, las políticas deben incluir la provisión de bienes y servicios públicos que generen bienestar a los pobladores rurales tales como educación, agua potable, infraestructura, salud, saneamiento básico, asistencia técnica, entre otros, con el fin de mejorar su calidad de vida.

Debido a la insuficiente oferta de bienes y servicios en el sector rural y la expectativa de sus pobladores por obtener mejores oportunidades de educación, empleo, calidad de vida, ingreso monetario etc, en relación con la situación que enfrentan en el campo, el proceso de migración interna hacia los núcleos urbanos se ha venido incrementando en el país, situación que ha generado niveles de informalidad laboral y aumento en la tasa de desempleo en las ciudades. Sin embargo, dichas expectativas se consolidan y los migrantes terminan quedándose en las ciudades ya que realmente su calidad de vida, sus ingresos y los activos que

acumulan, terminan siendo superiores a los que hubieran alcanzado en el sector rural.

Por tal motivo, es de vital importancia que al mismo tiempo que se generan políticas de Estado en pro de la reducción del desempleo y la informalidad laboral en las zonas urbanas, también se generen políticas de lucha contra la pobreza de la población rural atacando los principales problemas del sector entre los que se encuentran: la baja productividad del trabajo, la malas condiciones de empleo, los bajos niveles de ingreso e informalidad de las condiciones laborales, la informalidad en la tenencia de la propiedad rural, entre otras.

Al momento de hablar de formalización de la propiedad rural, se debe tener en cuenta que actualmente a nivel mundial el mercado de las tierras rurales recibe presiones que buscan acaparar y/o concentrar las tierras en unos pocos propietarios, fundamentalmente inversionistas y terratenientes; este fenómeno en Colombia lo maximiza la existencia de grupos armados ilegales y del narcotráfico, como resultado de esta práctica se genera, sobre la población rural, desplazamiento forzado y despojo de tierras.

Estas presiones también son ejercidas por países con poblaciones crecientes que buscan desarrollar proyectos agroindustriales para abastecer, en buena medida, la demanda de sus habitantes; para ello realizan contratos de derechos reales de superficie con el fin de titularizar tierras en diferentes países, y Colombia se convierte en un mercado potencial para esta práctica; sin embargo en la actualidad no se tiene un registro donde se logre identificar si existe o no inversión extranjera de este tipo.

Con el fin de conocer e identificar este tipo de situaciones el Estado cuenta con el catastro, cuya función principal es la de elaborar el censo actualizado de las propiedades inmobiliarias del país en lo relacionado especialmente con las características económicas (valor catastral), jurídicas y físicas de la propiedad. Para lo anterior, el catastro cuenta con una completa descripción física de los predios en cuanto a áreas, perímetro, formas, linderos, destinos económicos, usos de las construcciones y, especialmente, determina la localización de cada uno de ellos dentro del territorio.

Junto con el catastro, el registro también juega un papel muy importante ya que su función es la de servir de mecanismo de tradición del dominio de los bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en él. Igualmente, debe dar publicidad a los actos y contratos que trasladan, mudan el dominio de los bienes raíces, le imponen gravámenes o limitaciones, o brindan mayores garantías de autenticidad y seguridad de los títulos, actos o documentos que por sus características deban registrarse.

Al momento de realizar el diagnóstico de las situaciones de concentración de tierras y formalidad de la tenencia de la pro-

iedad se encuentra un déficit de información, debido en parte, a que en la actualidad la base catastral del país se encuentra desarticulada con el registro y también porque aún faltan algunos municipios por realizar formación catastral. Debido a esto el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, emitió el documento 3641 de 2010, donde se establece la Política Nacional para Consolidar la Interrelación del Catastro y el Registro.

Con el establecimiento de esta política se espera que el país pueda contar con un sistema de información de tierras que garantice la seguridad jurídica de la propiedad, la existencia física del inmueble a que hace referencia cada folio de matrícula, la descripción y localización física del mismo y adicionalmente, de conocer que predios no tienen sus derechos de propiedad consolidados.

Debido a esta carencia de información, se dificulta definir con precisión la realidad del estado de formalidad e informalidad de los derechos de propiedad rural en el país, lo que a su vez dificulta el diseño de políticas adecuadas de tierras.

## 4.1. Importancia de la tenencia de la tierra

Según el informe de Desarrollo Humano (2011) “La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos”.

Como se mencionó anteriormente, en el país se ha vivido un proceso de concentración y acaparamiento de la propiedad rural que ha generado desplazamiento forzoso y despojo en la población rural. Por tal motivo, la política de tierras debe ir encaminada a modificar esta tendencia, buscando distribuir de forma equitativa las tierras, atendiendo de forma preferente la población en pobreza extrema y víctima del conflicto.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, emitió el documento 3616 de 2009, para dar los lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento, donde se reconoce que el acceso a la tierra es uno de los factores primordiales para que la población rural pobre supere su situación.

Según este documento CONPES buena parte de la Población en Pobreza Extrema (PPE) no tiene acceso a la tierra con vocación agropecuaria: “En general, la PPE explota suelos de mala calidad, con escalas de producción ineficientes y en zonas con baja cobertura de infraestructura. Según el Censo realizado en el año 2005,

En el país se ha vivido un proceso de concentración y acaparamiento de la propiedad rural que ha generado desplazamiento forzoso y despojo en la población rural.

27

del 60% de unidades agropecuarias de los hogares rurales que reportaron información, se puede afirmar que el 14% corresponde a la PPE, las cuales representa el 13,1% de la superficie destinada a la producción agropecuaria. Así mismo, estas estadísticas indican que el área promedio de los predios de esta población es de 13,7 hectáreas; no obstante, el 65% de los hogares rurales de PPE con unidades agropecuarias tienen predios con menos de una hectárea, lo cual indica que el tamaño de las unidades productivas es relativamente pequeño frente al promedio, representando apenas el 0,09% del área total destinada a la producción agropecuaria.”

Este panorama muestra la gran desventaja respecto a la distribución de la tierra de los pobladores rurales pobres a quienes se les debe dar mayor acceso a la tierra productiva sin dejar de lado el fenómeno de la informalidad de la tenencia de la tierra, en donde la población se encuentra explotando un determinado predio pero éste no tiene consolidado sus derechos de propiedad, circunstancia que facilita la usurpación de tierras y por este motivo quienes están realizando el usufructo de estas áreas de terreno no tienen la suficiente confianza para realizar inversiones requeridas para mejorar la productividad. Por otro lado, como consecuencia de la informalidad, no tienen acceso a los mercados de crédito para realizar inversiones, lo que genera un obstáculo para el desarrollo socio-económico del sector.

Sumado a esto, se tiene la falta de interés a la formalización por parte de la población debido a la percepción de pobladores acerca de los pocos beneficios derivados de la propiedad formal, relacionada con los costos que conlleva la titulación y el registro de la propiedad teniendo en cuenta la situación de pobreza en la que se encuentran.

Por este motivo, desde el CONPES se estableció como uno de los objetivos de la política de generación de ingresos el de: “Mejorar el acceso de la PPE a los activos físicos básicos para la producción agropecuaria y fortalecer la capacidad de gestión y de acumulación de estos activos”.

Una de las estrategias para alcanzar este objetivo es: “Desarrollar un programa específi-

co para la PPE rural que provea una atención integral en los diferentes componentes de generación de ingresos”. Con el propósito de ejecutar esta estrategia, el Gobierno Nacional en los últimos años ha desarrollado mecanismos para la formalización y la seguridad jurídica de los derechos de tenencia de la tierra.

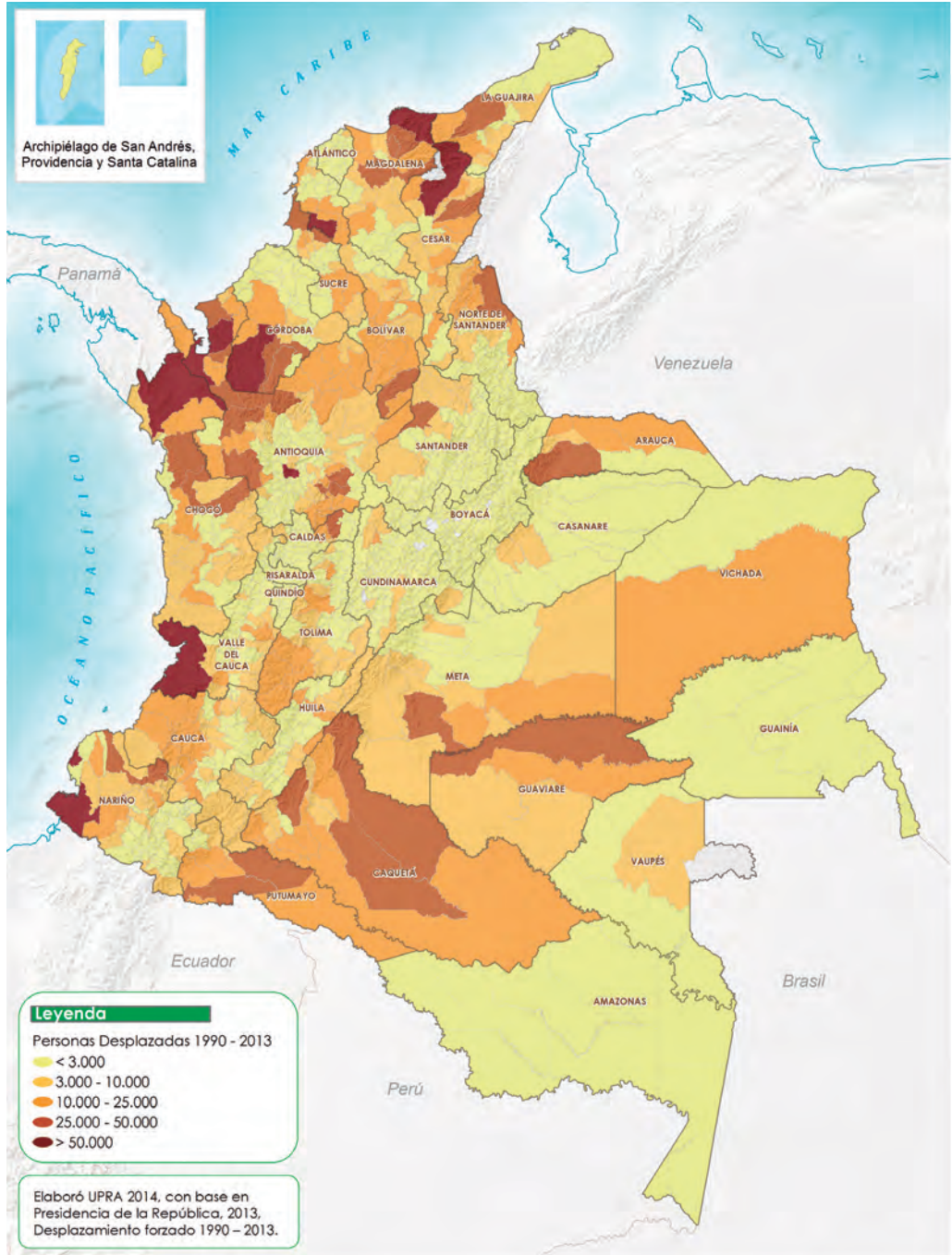
Sin embargo, el desarrollo de esta estrategia debe procurar la generación de una mayor equidad social que permita disminuir las disparidades regionales, donde la participación territorial es fundamental en su implementación aprovechando el conocimiento de los actores en su territorio y creando oportunidades para que los pobladores rurales logren acceder a las políticas. Es por esto, que dentro de la planeación e implementación de los programas se debe promover la participación activa y el liderazgo de las autoridades y actores locales para poder cumplir de forma más ágil y eficaz con los objetivos de la política.

## 4.2. La repercusión del desplazamiento por causa de la violencia en la tenencia de la tierra

El fenómeno de desplazamiento forzado por causa de la violencia en Colombia, históricamente ha estado vinculado a procesos de abandono, despojo de tierras y concentración de la misma. Adicionalmente, la apropiación de la tierra por actores diferentes a sus reales propietarios se ha facilitado por el predominio de los derechos de propiedad no formalizados sobre la tierra como poseedores, ocupantes y tenedores, ejercidos generalmente por una población con bajos niveles de ingreso y educación.

Según la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado, en su décimo primer informe presentado el 19 de enero de 2009: “Cuantificación y valoración de las tierras y los bienes abandonados o des-

Mapa de distribución de Población Desplazada inscrita entre 1990 – 2013



pojados a la población desplazada en Colombia”, señala que con base en los datos recaudados en la II Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada - 2008, se estima que la extensión de tierra despojada o dejada en abandono por la población víctima del desplazamiento en Colombia, es de 5,5 millones de hectáreas, (aproximadamente el 10.8% de la superficie agropecuaria del país).

Parte de esta población perdió el derecho o las expectativas de derecho que ejercían sobre la tierra y otros perdieron la opción del uso de la misma como fuente de ingresos. Sumado a esto, se deben considerar las limitaciones de esta población para el acceso a los mecanismos de justicia y para la protección de estos derechos o de las expectativas de derecho. Lo anterior implica que esta población se encuentra en una situación de mayor riesgo que limita el desarrollo de su potencial productivo y así la generación de ingresos.

Según datos del CONPES 3616, basados en el Informe de Gobierno Econometría S.A. - Encuesta a hogares en situación de desplazamiento 2008, de los predios abandonados a causa del desplazamiento forzado entre el 45,3% y 62,6% no tenían título de propiedad y la propiedad con título varía entre 30% y 44,9%.

30

Tipo de relación con el predio	% de hogares en cada tipo de relación				
	Finca/Parcela	Casa/Apto	Lote	Casa-lote	Otro Predio
Propiedad con Título	44.9	39.8	35.6	30	27
Propiedad sin Título	45.3	54.5	57.7	62.2	40.7
Propiedad Comunal o Colectiva	4.0	1.2	0.9	3.7	0.6
Otro tipo de ocupación	5.8	4.5	5.8	3.7	31.6
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Con el fin de proteger los derechos de la población desplazada, el país generó la normalidad para la prevención, protección y atención a la población afectada de conformidad con la Constitución Nacional, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas y las políticas nacionales.

Es así que se expidió la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República, creando por medio del artículo 40 el Sistema Nacional de Atención a la Población



Foto Cortesía INCODER

Desplazada, actualmente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Ley 1448 de 2011, artículo 159) e incluyó la protección de los derechos sobre las tierras.

Por medio del Decreto 2007 de 2001, se definió el procedimiento para adelantar la protección de los derechos sobre las tierras abandonadas dando al Comité Municipal, Distrital o Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia la competencia de declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia en una zona determinada del territorio de su jurisdicción (procedimiento de protección por ruta colectiva).

Determinada esta zona, se informa a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente sobre su declaratoria señalando a los propietarios o poseedores de predios rurales que pudieren resultar afectados por tales situaciones y solicitándole abstenerse de inscribir actos de enajenación o transferencia a cualquier título de los bienes rurales referidos mientras permanezca vigente esta declaratoria, salvo que presenten la respectiva autorización del comité que estableció la zona.

Adicionalmente, el INCODER se deberá abstener de adelantar procedimientos de titulación de baldíos en la zona de riesgo inminente de desplazamiento o de desplazamiento forzado a solicitud de personas distintas de aquellas que figuran como ocupantes en el momento de establecer la zona.

Por medio del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, se crea el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia RUP-TA, a cargo del INCODER. Por medio de este sistema se lleva el registro de los predios rurales abandonados por la violencia, declarados por la población desplazada y sobre los cuales recaerá una medida que impide cualquier acción de enajenación o transferencia de títulos de propiedad de ese bien (procedimiento de protección por ruta individual).

Según el Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada para el 2010, habían protegido 115.494 predios por 107.088 personas, de estos derechos protegidos el 46,09% corresponde a propietarios, el 29,14% a poseedores, el 18,46% se relaciona con ocupantes de baldíos y los restantes se distribuyen en categorías como la de tenedores y otros.

Con esta información se evidencia que la informalidad de los derechos de la propiedad protegidos supera el 50%, siguiendo el comportamiento de los datos obtenidos en la encuesta a hogares en situación de desplazamiento 2008, lo que confirma la necesidad de adelantar estrategias complementarias de titulación y saneamiento de la propiedad, para garantizar mayor estabilidad socioeconómica de la población, seguridad jurídica de derechos y de expectativas de derechos sobre la tierra.

## **CAPÍTULO 5**

# Normatividad para los derechos de la propiedad de la tierra en Colombia



## 5.1. El dominio y la propiedad de los bienes

Dentro de la normatividad vigente, el concepto de dominio o propiedad se establece por medio del artículo 669, del Código Civil así:

**“ARTICULO 669. <CONCEPTO DE DOMINIO>. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El dominio que se llama también propiedad es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa se llama mera o nuda propiedad.”**

El dominio o propiedad de un bien permite a su dueño usarlo según su destinación, apropiarse de los frutos y productos que este produce y disponer de él bien sea para destruirlo, modificarlo o cambiarlo, o para enajenarlo por medio de los mecanismos jurídicos existentes.

En el país la propiedad sobre un inmueble puede ser individual o tener varios propietarios conformándose copropiedades o comunidades en diferentes figuras jurídicas: la comunidad, la multipropiedad y la propiedad horizontal.

Según el Código Civil en su Título XXXIII, Capítulo III, en una comunidad entre dos o más personas propietarias de un bien se conforma un cuasicontrato. Adicionalmente, en caso de predios con tierra labrantía cada uno de los comuneros tiene la opción a que le señale para su uso particular una porción proporcional a la cuota de su derecho; sin embargo, la comunidad puede culminar por división material del predio siempre y cuando se cumplan las condiciones jurídicas requeridas.

Otra forma de propiedad comunal es la dada a los consejos comunitarios para las comunidades negras definidos en la Ley 70 de 1993 y para los resguardos indígenas, establecido en el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994; este tipo de propiedad según el artículo 63 de la Constitución Política son inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Para la multipropiedad el adquiriente tiene derecho a perpetuidad, o por un largo tiempo, a utilizar un inmueble durante un periodo del año, lo que se encuentra regulado en la Ley 1101 de 2006. Finalmente, la propiedad horizontal se encuentra regulada en la Ley 675 de 2001.

Como complemento a esto, la Constitución Política de Colombia en su artículo 58, se refiere a la prevalencia del interés general sobre el interés en los siguientes términos:

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

*“ARTICULO 58. <Artículo modificado por el Artículo 10. del Acto Legislativo 1 de 1999. El nuevo texto es el siguiente:> Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio.”*

Por otro lado los bienes sin propiedad se definen según el Código Civil en su artículo 674, como bienes públicos así:

*“ARTICULO 674. <BIENES PÚBLICOS Y DE USO PÚBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.*

*Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.*

*Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.”*

Adicionalmente los bienes baldíos están definidos en el artículo 675 de la siguiente forma:

*“ARTICULO 675. <BIENES BALDIOS>. Son bienes de la Unión todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de otro dueño.”*

Para los bienes baldíos rurales, la Ley 160 de 1994, 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

- › INCORA y se dictan otras disposiciones, en su artículo 1 numeral 9 indica:

*“ARTÍCULO 1º. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto: (...)*

*Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.”*

En las zonas urbanas se encuentran regulados los bienes fiscales incluyendo baldíos urbanos y los ejidos; el dominio que los municipios ejercen sobre los “baldíos urbanos” tiene su origen la Ley 137 de 1959 y en lo dispuesto en el artículo 123 de la Ley 388 de 1997. A partir de la entrada en vigencia de esta Ley los baldíos pierden esa calidad y se convierten en bienes fiscales de propiedad de los municipios, siempre y cuando se destinen a vivienda de interés social, de acuerdo con las Leyes 9 de 1989, 3 de 1991 y 388 de 1997.

La Ley 9 de 1989, artículo 58, ordena a las entidades públicas del orden nacional ceder a título gratuito los inmuebles fiscales que hayan sido ocupados ilegalmente para vivienda de interés social antes del 28 de julio de 1988. La cesión gratuita, mediante escritura pública, se efectúa a favor de los ocupantes; las demás entidades públicas pueden efectuar la cesión en los mismos términos. Posteriormente, la Ley 388 de 1997 en el artículo 95 dispuso que las cesiones se efectúen por resolución administrativa que se debe inscribir en el registro público inmobiliario.

Según el artículo 706 del Código Civil se definen los bienes vacantes y los mostrencos de la siguiente forma:

*“Artículo 706. <BIENES VACANTES Y MOSTRENCOS>. Estímense bienes vacantes los bienes inmuebles que se encuentran dentro del territorio respectivo a cargo de la nación, sin dueño aparente o conocido; y mostrencos los bienes muebles que se hallen en el mismo caso”.*

## 5.2. La tenencia y la posesión

Según el artículo 775 del Código Civil define a la mera tenencia de los bienes como:

*“ARTÍCULO 775. <MERA TENENCIA>. Se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. El acreedor prendario, el secuestre, el usufructuario, el usuario, el que tiene derecho de habitación, son meros tenedores de la cosa empeñada, secuestrada o cuyo usufructo, uso o habitación les pertenece. Lo dicho se aplica generalmente a todo el que tiene una cosa reconociendo dominio ajeno.”*

En Colombia, se tienen títulos de tenencia que funcionan como un punto de apoyo que permite a las familias de escasos recursos afianzar progresivamente sus derechos sobre los inmuebles a lo largo del tiempo, estos son:

**Administración anticrética:** es un contrato por el cual se entrega al acreedor una finca raíz para que se pague con sus frutos, se norma por medio del artículo 2458 Código Civil y se perfecciona por la tradición del inmueble según el artículo 2460 del Código Civil.

**Arrendamiento:** es un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa o a ejecutar una obra o prestar un servicio y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado, artículo 1973 del Código Civil.

**Comodato:** el comodato o préstamo de uso es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie mueble o raíz para que haga uso de ella y con cargo de restituir la misma especie de terminar el uso, artículo 2200 del Código Civil. El comodato toma el título de precario si el comodante se reserva la facultad de pedir la cosa prestada en cualquier tiempo, artículo 2219 del Código Civil.

**Constitución de leasing inmobiliario:** el Decreto 913 de 1993 en su artículo 2 define el contrato de Leasing como:

*“Artículo 2º. Entiéndase por operación de arrendamiento financiero la entrega a título de arrendamiento de bienes adquiridos para el efecto financiando su uso y goce a cambio del pago de cánones que recibirá durante un plazo determinado*

*pactándose para el arrendatario la facultad de ejercer al final del período una opción de compra.*

Mediante el Leasing Inmobiliario la sociedad adquiere los bienes para la satisfacción del usuario. Este negocio jurídico deberá efectuarse por escritura pública y constituye título de tenencia mientras no se utilice la acción de compra. (Decreto 913, 1993; Ley 223, 1995).

**La aparcería:** de acuerdo con la Ley 6 de 1975 y el Decreto 2815 de 1975, es un contrato mediante el cual una parte, que se denomina propietario, acuerda con otra, que se llama aparcerero, la explotación en mutua colaboración de un fundo rural o de una porción de éste, con el fin de repartirse entre sí los frutos o utilidades que resulten de la explotación; dicho contrato se deberá realizar siempre por escrito y deberá ser autenticado ante la autoridad competente.

**El usufructo:** es el derecho real por el cual una persona llamada usufructuario adquiere el derecho de gozar temporalmente de una cosa ajena sin alterar su esencia, artículo 826 del Código Civil.

La posesión es una figura jurídica a través de la cual se ejerce ánimo de señor y dueño sobre una cosa con la finalidad de adquirir la propiedad por prescripción con el transcurrir del tiempo, el Código Civil define la posesión en su artículo 762 de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 762. <DEFINICIÓN DE POSESIÓN>. La posesión es la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor o dueño, sea que el dueño o el que se da por tal, tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él.*

*El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”*

Con base en esto, se entiende que la persona que esté ejerciendo la posesión de un bien debe realizar todos los actos propios de una persona que es propietaria, tales como el mantenimiento y conservación de éste; no es requisito que el poseedor tenga el bien por sí mismo, puede otra persona tenerlo en su nombre, por ejemplo un predio dado en arrendamiento por el poseedor a otra persona.

Se debe tener en cuenta que para los bienes baldíos de la nación, los ocupantes por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.



Foto Cortesía INCODER



Foto Cortesía INCODER

## 5.3. Modos de adquirir el derecho de dominio en Colombia

En el artículo 673 del Código Civil se definen las formas de adquirir el dominio de los bienes de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO 673. <MODOS DE ADQUIRIR EL DOMINIO>. Los modos de adquirir el dominio son la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción.**

*De la adquisición de dominio por estos dos últimos medios se tratará en el libro de la sucesión por causa de muerte y al fin de este Código.”*

Si se desea adquirir un derecho real, son necesarios dos elementos:

- **Un título:** el título, es el hecho del hombre generador de obligaciones o la sola Ley que faculta para adquirir el derecho real de manera directa, en pocas palabras, el título es el contrato que otorga a la persona el derecho de que se le haga la transmisión de un derecho, ya sea que dicho contrato se denomine: compraventa, usufructo, comodato, etc.

- **Un modo:** el modo por su parte es la forma de ejercitar el título para adquirir el derecho real, en

consecuencia el modo es la forma en que el derecho que se ha obtenido en virtud del contrato finalmente llegue al patrimonio de las personas; dichos modos están determinados por la propia ley y son: Prescripción, accesión, sucesión por causa de muerte, tradición y ocupación (artículo 673 del Código Civil). Con el fin efectuar la tradición de éstos establecida en el artículo 756 del Código Civil, es obligatorio el registro del título de propiedad en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, basados en la Ley 1579 de fecha 10 de octubre de 2012, por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.

### 5.3.1. Título para adquirir bienes inmuebles

El título más común para la adquisición de bienes inmuebles es la compraventa. Es importante resaltar que la compraventa en sí, no está otorgando el derecho de dominio, sino que está generando para el vendedor la obligación de transmitir el derecho.

Si bien, el contrato de compraventa es por naturaleza consensual, es decir que para su perfeccionamiento no requiere sino del simple acuerdo entre las partes (sin que tenga que constar por escrito), tratándose de bienes inmuebles. Este contrato debe realizarse por Escritura Pública.



Los documentos requeridos para la extensión de una Escritura Pública son los siguientes:

- Copia auténtica del impuesto predial del año en que se va a realizar la escritura, el cual debe encontrarse debidamente pagado. Es importante que los datos del inmueble se encuentren diligenciados en forma correcta (dirección del predio con el respectivo número de apartamento o casa, matrícula inmobiliaria y cédula catastral).
- Paz y salvo original de valorización, al igual que con el impuesto predial los datos del inmueble deben estar correctamente diligenciados.
- Paz y salvo original de administración en caso de que el inmueble se encuentre sometido a propiedad horizontal.

### 5.3.2. Modo para adquirir bienes inmuebles

El modo por su parte es la denominada tradición; es el modo y no el título lo que genera la verdadera propiedad, es decir que así la persona tenga el título, si el modo no se perfecciona, no podrá ser considerado dueño de la cosa.

Para que exista tradición debe haber entrega del bien con la facultad e intención de transmitir el derecho y la capacidad e intención de adquirirlo. Tratándose de bienes inmuebles la tradición no se perfecciona con la simple entrega del bien, sino que debe realizarse la respectiva inscripción

en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; aun cuando no se haga la entrega del bien inmueble, si la inscripción se realiza, la persona será considerada dueña.

Así pues para que exista transmisión del derecho real de dominio de bienes inmuebles es necesaria la realización de una escritura pública de compraventa y la inscripción de dicha escritura, de no darse alguno de los dos requisitos la propiedad continuará en cabeza del vendedor del bien inmueble, dejando al comprador desprotegido frente a futuros conflictos que se puedan generar en torno al inmueble.

En el peor de los casos puede suceder que el comprador llegue a perder su bien inmueble por no haber hecho el correspondiente registro ya que el bien continuará apareciendo en cabeza del vendedor; si por ejemplo el vendedor es demandado ante la justicia ordinaria el demandante puede pedirle al juez que sean embargados los bienes del demandado, dentro de los cuales se encontrará el bien que ya vendió pero que sigue apareciendo a nombre suyo, el juez puede embargar el bien, secuestrarlo, rematarlo y adjudicárselo a otra persona, todo lo cual es perfectamente legal ya que el bien en estricto sentido sigue siendo de propiedad del vendedor.

En materia agraria por ejemplo, frente al régimen de bienes baldíos que se titulan bajo el concepto de Unidades Agrícolas Familiares, según el INCORA (hoy INCODER), señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones

máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la nación, que se rigen en la actualidad por la Resolución No. 041 del 24 de septiembre de 1996, proferida por la Junta Directiva del INCORA en su momento. Se trata de bienes que revisten una condición especial y una excepción al régimen ordinario de propiedad privada establecida en el Código Civil Colombiano.

Para el caso de la adquisición de bienes baldíos, por medio del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994, se establecen las condiciones para su adjudicación, por medio del artículo 65 se otorga la competencia de adjudicación así:

*“ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad.*

*Los ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa.*

*La adjudicación de las tierras baldías podrá hacerse por el Instituto mediante solicitud previa de parte interesada o de oficio.*

*Como regla general, el INCORA decretará la reversión del baldío adjudicado al dominio de la nación cuando se compruebe la violación de las normas sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, o el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación o se dedique el terreno a cultivos ilícitos. En firme la resolución que disponga la reversión, se procederá a la recuperación del terreno en la forma que disponga el reglamento.*

*No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa, en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, en las extensiones y condiciones que para cada municipio o región del país señale la Junta Directiva.”*

Actualmente dicha competencia la está ejerciendo el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y sus funciones se encuentran reglamentadas por medio del Decreto 3759 de 2009, para el caso de la adjudicación de baldíos específicamente en el artículo 4, numeral 11 al 13:

“Artículo 4°. Funciones. Las funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – Incodec, serán las siguientes:(...)”

11. Adjudicar baldíos con vocación productiva a los campesinos que directamente los ocupen o celebrar sobre ellos contratos, en los términos establecidos en la Ley 160 de 1994 y administrar y regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la nación.

12. Adjudicar baldíos en las zonas de expulsión y recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, en los términos establecidos en las Leyes 160 de 1994 y 387 de 1997.

13. Adjudicar baldíos a entidades de derecho público y privado y constituir zonas de reserva. (...)”

## 5.4. Informalidad de los derechos de propiedad rural en Colombia

El marco legal que define los derechos de la propiedad en Colombia está bien definido y los actores que intervienen en él están plenamente identificados, sin embargo en la actualidad se tienen diversos problemas de informalidad.

Según cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE al 31 de diciembre de 2012, el número de viviendas rurales asciende a 2.952.889, y según el censo catastral el número de predios rurales inscritos a 1 de enero de 2013 son 3.946.376, de estos 1.466.591 tienen título de propiedad, en esta cifra no se incluyen los demás derechos de tenencia que hoy existen como la posesión, la ocupación o nuevas mejoras, teniendo como resultado que aproximadamente entre el 40 y 50% de las propiedades rurales actualmente se encuentran en la informalidad.

Según el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF) en su análisis en Colombia, las principales causas de la informalidad en el registro de la propiedad inmueble rural, son las siguientes:

- a. Existe un serio problema de informalidad en la tenencia de la tierra rural al no contar los poseedores de tierras con un título registrado ni inventariado en el registro de instrumentos públicos. Esto responde en gran parte a un alto grado de desconocimiento de la población sobre los diferentes tipos de derechos sobre la tierra, sus implicaciones y la importancia de formalizar los derechos de



Foto Cortesía INCODER

- propiedad en el registro de instrumentos públicos y en las bases de información catastral.
- b. Otro problema surge por la falta de liquidación de las sucesiones al quedar en el catastro y el registro el propietario anterior requiriéndose la adjudicación de los predios a los herederos.
  - c. Es necesario que los resguardos coloniales sean constituidos por INCODER y sean incorporados como predios tanto en el catastro como en el registro de instrumentos públicos.
  - d. Las mejoras, las ocupaciones y las posesiones no se encuentran en las bases de datos de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, debido a que solo se inscribieron las existentes hasta el año 1994. El Catastro sí recoge los datos de una parte considerable de las mejoras que se encuentran en los predios, incluyéndolas en la base catastral.
  - e. En las resoluciones de adjudicación de baldíos, se impone como obligación a los campesinos, su inscripción en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, lo que en ocasiones no tiene lugar por falta de recursos económicos, de conocimiento sobre las normas registrales o por simple descuido.
  - f. En Colombia, el INCODER y la Superintendencia de Notariado y Registro SNR han acordado la exención de derechos registrales en aquellas resoluciones de adjudicación de terrenos baldíos. El INCODER debe anunciar a la SNR cuáles de estas resoluciones son exentas.
  - g. El INCODER se encuentra adelantando acciones conjuntas con la SNR y el IGAC frente a los terrenos baldíos para establecer cuáles ostentan esta calidad, su extensión y cuáles son predios de propiedad privada a fin de evitar distorsiones en la información sobre baldíos. Estas entidades diseñan programas conjuntos, con vías a solucionar las inconsistencias en la información.

### 5.4.1. La falsa tradición

La falsa tradición, es una inscripción realizada en el folio que se hace a favor de una persona a quien otra que carece de dominio sobre el bien o el derecho vendido, le ha hecho acto de transferencia y se consideran como tal los siguientes actos:

- a. Enajenación de cosa ajena.
- b. Transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio, como es la venta de derechos herenciales o derechos y acciones en sucesión y la posesión inscrita.

La falsa tradición es un tipo de propiedad irregular que no permite al propietario el ejercicio íntegro de su derecho, pues la adquisición viciada continúa viciada en el nuevo propietario y los distintos actos que el segundo realice no sanean la irregularidad (Maya, 2011).

Dicho en otros términos quien compró de buena fe no tiene por qué soportar la carga de las irregularidades que recaen sobre el bien ya que este principio general del derecho le otorga derechos y lo exime de responsabilidad frente al bien adquirido por falsa tradición.

Una de las características de la falsa tradición es que quien ha comprado lo ha hecho de buena fe, exenta de culpa, definida en el campo jurídico como sinónimo de lealtad, probidad, honestidad, ausencia de intención dañosa, en concordancia con el artículo 1603 del Código Civil, según el cual los contratos deben ejecutarse de buena fe. En este orden de ideas la buena fe está relacionada igualmente con la creencia sobre la legitimidad de una determinada situación jurídica, según lo consagrado en el artículo 768 del Código Civil como “la creencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos exentos de fraudes y de otro vicio”.

La falta de todo título, especialmente en materia inmobiliaria, es una circunstancia jurídica poco común que por obvias razones no permite presumir la buena fe; sin embargo en una falsa tradición, como se ha mencionado, se cuenta con un título proferido por alguien que obtuvo el bien sin un justo título, por lo que del tercero que adquirió el bien se puede presumir su buena fe.

Esta última persona que adquirió el bien merece tener la plena disponibilidad del mismo y que se le resuelva su situación jurídica frente al bien, por cuanto lo hizo creyendo cumplir con el lleno de los requisitos legales y, por razones que se escapan totalmente de su responsabilidad, el bien tiene un vicio frente a la forma como se ha transmitido el derecho de dominio lo que ha generado que sobre el bien haya una falsa tradición, es decir en el contrato se cumple con el título pero no con el modo.



Foto Cortesía Banco Agrario

## **CAPÍTULO 6**

# Procesos de regularización de la propiedad rural formalización, acceso y restitución de tierras y procedimientos agrarios

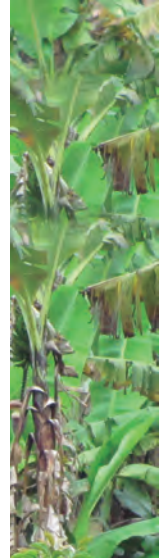




Foto Cortesía SNR

## 6.1. Regularización de la propiedad rural

La Dirección de Ordenamiento de la Propiedad y Mercado de Tierras de la UPRA (2014) define la regularización de la propiedad Rural como el conjunto de estrategias, instituciones, normas y procedimientos encaminados a la promoción del acceso a la propiedad rural, que permite, de un lado, el saneamiento en situaciones jurídicas imperfectas de posesión material de bienes inmuebles, el otorgamiento de un título constitutivo de propiedad de la que corresponda a la forma de propiedad de que se trate, de origen público o privado, con el fin de garantizar seguridad jurídica en los derechos sobre inmuebles, propiciar el desarrollo sostenible y prevenir el despojo o abandono forzado de inmuebles.

## 6.2. Procesos de formalización de la propiedad rural

Cuando un poblador rural se encuentre como poseedor de un bien, o si tiene un bien con falsa tradición y quiere formalizar su propiedad, siempre y cuando cumpla con las condiciones exigidas por la ley, deberá realizar algunos de los siguientes procedimientos según sea su caso:



Foto Cortesía MADR

- 46
- a. En los casos de otorgamiento de títulos a poseedores materiales de bienes inmuebles rurales de pequeña entidad económica o para el saneamiento de falsa tradición, el método verbal especial se encuentra regulado en la Ley 1561 de 2012, la cual está en proceso de implementación cuyo trámite se estima que tendrá una duración de seis (6) meses. Quienes podrán acceder al título de propiedad por medio de este mecanismo serán aquellos que demuestren posesión material, pública, pacífica e ininterrumpida por el término de cinco (5) años para posesiones regulares y de diez (10) años para posesiones irregulares sobre un bien inmueble rural de propiedad privada, cuya extensión no exceda la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF). Dentro de este procedimiento, la explotación económica, la vivienda rural y la conservación ambiental, certificada por la autoridad competente, también se entenderá por posesión material sobre el bien. Para quienes requieran sanear la titularidad, deberán tener el respectivo título registrado a su nombre con la inscripción que conlleve la llamada falsa tradición, tales como la enajenación de cosa ajena o la transferencia de derecho incompleto o sin antecedente propio.
  - b. En los casos de declaración de pertenencia, el proceso declarativo ordinario de mayor cuantía se encuentra contenido en el artículo 407 del Código de Procedimiento Civil. Actualmente, se encuentra en transición la puesta en marcha de la Ley 1564 de 2012 por medio de la cual se

expide el Código General del Proceso, reglamentando este trámite por medio del artículo 375. Su duración máxima en primera instancia sería de un año contado a partir de la notificación del auto admisorio de la demanda.

Según el Código Civil en su artículo 2512, la prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones o derechos ajenos por haber poseído las cosas y no haber ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo.

La declaración de pertenencia podrá ser solicitada por todo aquél que pretenda haber adquirido el bien por prescripción, según el Código Civil se requiere haber poseído el bien por cinco (5) años para la prescripción ordinaria y diez (10) años si es extraordinaria como consecuencia de la reforma introducida por la Ley 791 de 2002.

- c. En los casos de adjudicación de baldíos, ésta se realiza con base en el Título XII de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2664 de 1994, el cual fue modificado por el Decreto 0982 de 1996. Este trámite tiene una duración aproximada de cuatro (4) meses.

Quiénes quieran acceder a este mecanismo deberán cumplir los siguientes requisitos:

- > Encontrarse explotando las dos terceras partes de la superficie solicitada (corpus cualificado) y demostrar que la explotación adelantada corresponde a la aptitud de los suelos.
- > La ocupación y explotación debe comprender un término no inferior a cinco (5) años.
- > No tener un patrimonio superior a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes smmlv.
- > No ser propietario o poseedor de cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.
- > Presentar solicitud en las oficinas del INCODER, con los datos básicos: nombre, apellidos, domicilio, documento de identidad, estado civil, nombre del predio, municipio donde esté ubicado el terreno, número de hectáreas, tipo de explotación.

La población desplazada inscrita en el registro único de víctimas, podrá acreditar la ocupación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación, con la respectiva certificación del registro de declaración de abandono del predio. La ocupación se verificará reconociendo la explotación actual sin que sea necesario el cumplimiento de la explotación sobre las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita.

## 6.3. Procesos de acceso a tierras

Para la población rural que no tiene en la actualidad disponibilidad de tierras para su explotación los medios que el Estado brinda para su acceso son:

### 6.3.1. Otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria, SIRA

47

Este subsidio está creado en el Capítulo IV de Ley 160 de 1994 específicamente en los artículos 20 y 21, y está destinado a cubrir hasta el 100% del valor para la compra de tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario.

Los predios que se podrán comprar con este subsidio deberán cumplir con los criterios que determinan la extensión de la Unidad Agrícola Familiar, que para este caso el Consejo Directivo del INCODER, lo reguló por medio del Acuerdo 192 de 2009.

Su asignación se deberá hacer por medio de procedimientos de libre concurrencia, por convocatorias abiertas a los pequeños productores, excepto en los casos que el Consejo Directivo del INCODER defina.

A la fecha, este proceso carece de reglamentación, por tal motivo no existe normatividad para dar apertura a una convocatoria; sin embargo, el Consejo Directivo por medio del

Acuerdo 310 de 2013, fijó excepciones para su asignación, sin tener que dar apertura a una convocatoria pública.

Bajo esta normatividad, el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria SIDRA se podrá otorgar a los aspirantes que cumplan las siguientes condiciones:

- > Ser colombiano mayor de 16 años.
- > No ser poseedor o propietario de otro predio rural, salvo los casos expresamente consignados en el acuerdo.
- > No poseer activos totales brutos que superen los doscientos (200) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de presentarse al proceso de adjudicación.
- > Que los ingresos mensuales familiares no excedan los dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de presentarse al proceso de adjudicación.
- > Que el aspirante no haya sido adjudicatario de titulación de terrenos baldíos dentro de los quince (15) años anteriores a la presentación de la solicitud.
- > Que el aspirante no haya sido adjudicatario de bienes fiscales patrimoniales o adjudicatario de subsidio para la adquisición de tierras. Se exceptúan de dicha prohibición los casos expresamente establecidos en el acuerdo.
- > Que el aspirante no sea requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme. No se configurará la prohibición en aquellos casos en los que el postulante, pese a ser objeto de una sentencia condenatoria, goce de algún tipo de subrogado penal que le permita ejercer directamente la explotación de la parcela.
- > Que el aspirante no haya sido declarado ocupante indebido de tierras baldías. En todo caso, si el ocupante restituyera voluntariamente las áreas por él ocupadas sin que sea necesario la intervención policiva se entenderá superada la prohibición y podrá participar en el respectivo proceso de adjudicación.

Adicionalmente, deben encontrarse en alguna de estas situaciones:

- > **Contratos de asignación provisional y otros:** podrán postularse para la adjudicación del SIDRA las personas que hayan sido objeto de contratos de asignación provisional en tierras entregadas en tenencia al INCODER por parte de la Dirección Nacional de Estupecientes DNE y respecto de las cuales

mediante providencia se haya declarado la terminación del proceso sin efectos de extinción del dominio ordenándose la entrega del predio a su propietario. En tales eventos, la adjudicación se condicionará a los resultados del procedimiento administrativo de liquidación del contrato de asignación que adelante el instituto respecto de los asignatarios.

Adicionalmente, también podrán ser beneficiarios del SIDRA aquellas personas que puedan acreditar la ocupación de los predios descritos anteriormente, en los que medie expresamente documento emitido por el INCODER que haya autorizado el ingreso al predio con fines de reforma agraria.

- > **Reubicación de adjudicatarios:** podrán postularse para la adjudicación del SIDRA, los sujetos de procesos de dotación de tierras de subsidio para la adquisición de tierras y entrega de bienes fiscales patrimoniales adelantados en antaño por el Instituto que desde el punto de vista técnico, aprobado por el INCODER, se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupadas por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar, UAF.

En todo caso se deberá acreditar por parte de los postulantes que los predios objeto de las medidas que aconsejan su reubicación, se encuentran dentro de los términos de limitación al ejercicio de la propiedad contenidos en el acto que dio origen a la adjudicación.

- > **Adjudicaciones inconclusas:** podrán postularse para la adjudicación del SIDRA los adjudicatarios que no hubieren sido sujetos de entrega material de los predios por razones no imputables a los beneficiarios y aquellos respecto de los cuales se hubiere efectuado la entrega material de los predios, pero estos adolezcan de condiciones que impidan su debido aprovechamiento y frustren el propósito de mejoramiento las condiciones de vida de los beneficiarios.

En todo caso los postulantes deberán demostrar que no han sobrepasado los términos de limitaciones al ejercicio de la propiedad derivados del proceso de adjudicación y que no han recurrido a ninguna otra vía para ejercer su reclamación.

- > **Aspirantes de convocatorias:** podrán postularse para la adjudicación del SIDRA las personas que se hayan presentado a la convocatoria del año 2011 y cuyas propuestas hubieren sido declaradas viables por el INCODER por lo menos hasta la fase II-A y que con posterioridad, por razones diferentes a las de acreditación de su condición de sujetos de reforma agraria conforme a los términos de referencia, han sido rechazadas.



Foto Cortesía Banco Agrario

Adicionalmente, también podrán aspirar al SIDRA los adjudicatarios de la convocatoria 2011 respecto de los cuales se haya identificado circunstancias que impiden el normal ejercicio del proyecto productivo o el desembolso de los recursos constitutivos del subsidio. En tales eventos, las solicitudes solo podrán ser consideradas si se acreditan que las mismas resultaron válidas respecto de las exigencias de orden personal exigidas a los aspirantes.

- › **Beneficiarios de fallos judiciales:** podrán ser sujetos adjudicación del SIDRA las personas respecto de las cuales, mediante decisión judicial en firme, se le haya ordenado al Instituto adelantar procesos de reubicación o reasentamiento y en general imperativos de dotación de tierras.

### 6.3.2. Compra directa de tierras y adjudicación de bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario FNA

Por medio del Capítulo VI, de la Ley 160 de 1994, específicamente en su artículo 31, se da la posibilidad al INCODER, de adquirir mediante negociación directa o decretar la expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte del patrimonio de entidades de derecho público con el objeto de dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en esta ley, únicamente en los siguientes casos:

- › Para las comunidades indígenas, afrocolombianas y demás minorías étnicas que no las posean o cuando la superficie donde estuviesen establecidas fuere insuficiente.
- › Dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevivientes.
- › Para beneficiar a los campesinos, personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras o zonas de manejo especial o que sean de interés ecológico.

Una vez se realice el procedimiento de adquisición por negociación directa o por expropiación, a tierras o mejoras de propiedad de los particulares, los bienes entraran al Fondo Nacional Agrario FNA y por medio de este serán adjudicados.

El Fondo Nacional Agrario podría definirse como “un conjunto de bienes constitutivos del patrimonio del INCORA transferido al INCODER en virtud de la supresión y liquidación de la

entidad inicialmente nombrada, en virtud del Decreto 1292 de 2003, destinados a ser adjudicados a beneficiarios de reforma agraria, por regla general, y por excepción a entidades de derecho público, reglados por una normatividad especial en materia de derechos y obligaciones, en lo relativo a su duración, las condiciones para el ejercicio de la propiedad y lo relacionado con las sanciones que eventualmente pudieran imponerse por incumplimiento de las estipulaciones correspondientes”.

De conformidad con el artículo 12 de la Ley 160 de 1994 es función del INCODER, administrar el FNA, este fondo está constituido por los recursos y bienes adquiridos por el Instituto a cualquier título y es parte integrante de su patrimonio, como establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los bienes que integran el Fondo Nacional Agrario FNA son aquellos ingresados al patrimonio del INCODER por cualquiera de las formas señaladas en el artículo 16 de la Ley 160 de 1994, el artículo 38 del Decreto 3759 de 2009, o por mandato de cualquier otra disposición, tienen la naturaleza de bienes fiscales patrimoniales de propiedad del INCODER entre los que se encuentran los siguientes bienes inmuebles:

- > Los predios rurales que reciba el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, por sucesiones intestadas, así como los bienes vacantes que la Ley 75 de 1968 le atribuyó a dicho Instituto.
- > Las propiedades que el Instituto adquiera a cualquier título.
- > Los bienes inmuebles rurales vinculados directa o indirectamente a la ejecución de los delitos de narcotráfico y conexos, o que provengan de ellos, de enriquecimiento ilícito y el tipificado en el artículo 60 del Decreto Legislativo 1856 de 1989 cuando se encuentre ejecutoriada la sentencia que ordene su decomiso definitivo.

Estos bienes no pueden ser objeto de posesión, contra ellos no procede la declaración de pertenencia y su propiedad solo puede adquirirse mediante título traslativo del dominio otorgado por el INCODER mediante resolución administrativa.

Actualmente, es manejado por el INCODER y busca reformar la estructura de la propiedad (formalización), para dotar de tierras a hombres y mujeres campesinas de escasos recursos y a pequeños y medianos productores rurales, a través de la adjudicación regulada por la constitución de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) que promuevan su uso eficiente, racional y sostenible.

Con el propósito de establecer el reglamento general de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la



Foto UPRA

tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario FNA, el Consejo Directivo del INCODER, expidió el Acuerdo 266 de 2011; no se aplican las normas de este Acuerdo a los bienes rurales ingresados al Fondo Nacional Agrario por compra directa, expropiación u otra forma de adquisición, para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas, así como los que deban destinarse a la titulación colectiva en favor de las comunidades negras, los cuales se registrarán por las normas especiales contenidas en las Leyes 160 de 1994 y 70 de 1993 y los Decretos 2164 de 1995 y 1745 de 1995, y demás disposiciones complementarias. Quedan igualmente excluidos de la aplicación del Acuerdo citado las situaciones jurídicas consolidadas, y las demás actuaciones sujetas por disposición legal o reglamentaria a un trámite especial.

Según este acuerdo, serán beneficiarios de las adjudicaciones de los predios del FNA, los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, por tanto deberán cumplir los siguientes requisitos:

- > Ser mayor de 16 años.
- > No ser poseedor o propietario de otros predios rurales.
- > No poseer activos totales brutos que superen los cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de presentarse a la convocatoria.
- > Que los ingresos mensuales familiares no excedan los dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de presentarse a la convocatoria.
- > Tener calidad de sujetos de reforma agraria, conforme a los criterios, requisitos y condiciones establecidas en la Ley 160 de 1994.
- > No haber sido excluidos de una empresa comunitaria.
- > No haber sido sujeto de caducidad administrativa o condición resolutoria de la resolución de adjudicación.
- > No haber transferido a cualquier título la propiedad de una Unidad Agrícola Familiar UAF, sin el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley.
- > No haber adquirido total o parcialmente, a cualquier título, una Unidad Agrícola Familiar UAF, sin el lleno de los requisitos exigidos en la Ley 160 de 1994 y sus reglamentos.
- > No ejercer el dominio, la posesión, tenencia u ocupación de una o más Unidades Agrícolas Familiares UAF.

- > No tener la calidad de socios de una empresa comunitaria beneficiaria de tierras de reforma agraria.
- > No ser requerido por las autoridades para el cumplimiento de pena privativa de la libertad impuesta mediante sentencia condenatoria en firme.
- > No tener la condición de adjudicatario de tierras baldías.
- > No haber sido sujetos de programas de reforma agraria.
- > No ser ocupante de hecho de tierras del Fondo Nacional Agrario FNA respecto de las cuales se haya inscrito con anterioridad otro campesino que hubiere sido desplazado por causa de la violencia u otros medios ilegítimos y que por estas mismas causas no hubiere podido comunicarle la recomendación favorable del Comité de Selección, notificarle la resolución de adjudicación o haberse inscrito el título de propiedad correspondiente por el beneficiario de la adjudicación.
- > No ser ocupante de hecho de tierras del Fondo Nacional Agrario FNA que pertenezcan a grupos armados organizados al margen de la ley o que tengan la condición de terceros vinculados a estos, o quienes ejerzan la tenencia del inmueble aprovechándose de la intimidación, la violencia, el fraude, el despojo, la usurpación, el engaño a funcionario público y/o el desplazamiento forzado en los respectivos predios causados por cualquier persona, o en la región donde estos se hallaren.
- > No estar pretendiendo la adjudicación de predios sobre los cuales se hayan adoptado medidas de protección por las autoridades competentes, con base en las disposiciones especiales sobre la prohibición o limitación de la enajenación o transferencia de tierras, a cualquier título, de la población desplazada o que hayan sido objeto de despojo, usurpación y desplazamiento de sus legítimos ocupantes por cualquier forma ilegítima, fraudulenta o violenta de ocupación.

Para los casos de regularización de la propiedad, los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios, serán los establecidos en los respectivos reglamentos vigentes para el momento en el que se autorizó su ingreso al inmueble. El procedimiento para la selección de los beneficiarios se debe realizar por medio de convocatorias públicas de libre concurrencia realizadas por las Direcciones Territoriales del INCODER donde los aspirantes contarán con 10 días hábiles para su inscripción.

Cuando el trámite de selección se dirija a regular la tenencia de actuales ocupantes de los bienes a adjudicar y se establezca que su ingreso se realizó con el consentimiento del Instituto, o en cualquier caso no se encuentran incursos en alguna de las cau-

sales de calificación como ocupantes de hecho, conforme a las reglas previstas en el Capítulo VIII del Acuerdo 266 de 2011, no se deberá realizar el procedimiento por medio de convocatoria.

Por otra parte, el Gobierno Nacional por medio del Decreto 1277 de 2013 establece el Programa Especial de Dotación de Tierras, con el fin de realizar la adquisición directa o expropiación de predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada o que hagan parte de entidades de derecho público, por el INCODER, a favor de los siguientes sujetos:

- › Personas vulnerables de la zona de ejecución del proyecto hidroeléctrico “El Quimbo” en el departamento del Huila, que no sean propietarias de tierras y sean sujetos de reforma agraria.
- › Personas que se encuentren autorizadas por el INCODER en predios rurales en procesos de extinción del dominio que hayan sido entregados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, o quien haga sus veces, al Instituto en depósito provisional en calidad de bienes incautados y que tengan que ser entregados a sus propietarios por no haberse extinguido el dominio sobre los mismos.
- › Personas cuya reubicación sea necesaria desde el punto de vista técnico definidos por el INCODER o la autoridad competente, que hayan sido adjudicatarias o que no sean ocupantes de hecho, de predios del Fondo Nacional Agrario FNA que se encuentren en zonas de protección o manejo ambiental, zonas inundables, zonas con riesgo de deslizamiento, zonas inadjudicables, zonas erosionadas, u ocupadas por nuevos adjudicatarios, o en los que se requiera recomponer la Unidad Agrícola Familiar “UAF”.
- › Adjudicatarios de tierras de buena fe del extinto INCORA o del INCODER, que deban devolver el predio adjudicado como consecuencia de un fallo judicial diferente a los derivados de la Ley 1448 de 2011.
- › Beneficiarios de fallos judiciales debidamente ejecutoriados que ordenan al INCODER su reubicación.
- › Propietarios u ocupantes de zonas que deban someterse a un manejo especial o que sean de interés ecológico y que deban ser reubicados.
- › Adjudicatarios de predios del Fondo Nacional Agrario FNA a quienes el INCORA o el INCODER no han podido entregarles materialmente el predio adjudicado, a pesar de los esfuerzos hechos por el Instituto.

Bajo esta normatividad los requisitos que deben cumplir los beneficiarios que se encuentren en las situaciones expuestas anteriormente son los siguientes:

- > Hombres y mujeres sujetos de reforma agraria, de escasos recursos y mayores de 16 años que no posean tierras salvo los propietarios de predios que se enmarquen dentro de alguno de los casos establecidos en el artículo anterior.
- > Quienes no hayan sido sujetos de la aplicación de la caducidad administrativa o de la condición resolutoria de la adjudicación, salvo que la misma haya sido revocada o anulada en sede administrativa o judicial.
- > Quienes no tengan penas privativas de la libertad pendientes de cumplimiento impuestas mediante sentencia penal ejecutoriada.

El procedimiento para seleccionar los predios, la negociación directa, la determinación del precio y la forma de pago, se rigen con base en la el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y el Decreto 2666 de 1994.

Sin embargo, la aplicación de este Programa Especial de Dotación de Tierras no se puede iniciar hasta que el Consejo Directivo del INCODER, determine los criterios y el procedimiento de selección de los beneficiarios, donde debe definir la inscripción y registro de los aspirantes, los factores, criterios y puntajes para la escogencia y la calificación, la integración y funciones del comité de selección que se constituya para el efecto y demás asuntos que se consideren pertinentes.

## 6.4. Restitución de Tierras

El Gobierno Nacional en el año 2011 expidió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011), por medio de la cual el Estado reconoce jurídicamente los daños que han sufrido miles de personas y comunidades por causa del conflicto armado interno y quienes por ser víctimas de la violencia tienen derecho a que se haga justicia y a obtener una justa reparación.

Esta reparación a las víctimas busca: la restitución de las tierras que fueron despojadas, en los casos en los cuales la restitución jurídica y material del inmueble despojado sea imposible o cuando el despojado no pueda retornar al mismo, por razones de riesgo para su vida e integridad personal, se le ofrecerán alternativas de restitución equivalentes para acceder a terrenos de similares características y condiciones en otra ubicación, la compensación en dinero sólo procederá en el evento en que no

Dentro de la ley se tiene contemplados diversos mecanismos que promueven la formalización de los derechos de propiedad.

sea posible ninguna de las formas de restitución. Adicionalmente busca la rehabilitación a quienes hayan sufrido daños físicos o psicológicos, el reconocimiento de su condición de víctima, que se honre la memoria de los seres queridos asesinados o desaparecidos y garantizar que no se vuelvan a repetir los hechos de violencia.

Con la restitución se pretende reestablecer el derecho que tienen las víctimas sobre su predio cuando éste fue despojado o abandonado a causa del conflicto armado interno. Esta no depende del título o no que posee la víctima, ya que dentro de la ley se tiene contemplados diversos mecanismos que promueven la formalización de los derechos, para que finalmente se dé el restablecimiento formal de los derechos de la propiedad y a la posesión que había sido alterada y se concluya con la devolución física del predio. Si se reúnen los requisitos, el Juez o Magistrado podrá ordenar la titulación de baldíos o declarar la pertenencia, según el caso.

Serán titulares del derecho a la restitución de tierras, las personas que fueran propietarias o poseedoras de predios, o explotadoras de baldíos cuya propiedad se pretenda adquirir por adjudicación, hayan sido o sean víctimas del despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, entre el 1º de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2021.

Para acceder a este proceso, la ley crea la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, como una entidad especializada de carácter temporal, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, la cual está encargada de organizar y mantener un registro de todos los predios presuntamente despojados o abandonados, recibir las solicitudes de restitución y someter los casos ante los jueces de restitución, en representación de la víctimas (Ley 1448, 2011, artículo 103).

Los pasos que se deben seguir dentro del proceso de restitución son los siguientes:

- a. Realizar la solicitud de inscripción del predio despojado o abandonado en el Registro de Tierras ante la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD y, en 60 días prorrogables por 30 días más, la Unidad Especial de Restitución decidirá sobre la inclusión o no del predio en el registro (Ley 1448, 2011, artículo 76).
- b. Una vez incluido e inscrito el predio en el Registro, la Unidad (o la víctima a través de un abogado) deberán presentar la solicitud de restitución ante el Juez Civil de Circuito

especializado en restitución de tierras donde esté ubicado el bien y deberá tener la información mínima señalada en el artículo 84 de la Ley 1448 de 2011:

- > La identificación del predio deberá contener como mínimo los siguientes datos: la ubicación, el departamento, municipio, corregimiento o vereda, la identificación registral, número de la matrícula inmobiliaria e identificación catastral, número de la cédula catastral.
- > La constancia de inscripción del predio en el registro de tierras despojadas.
- > Los fundamentos de hecho (como sucedieron los hechos) y de derecho (como se soportan en la normatividad existente) de la solicitud.
- > Nombre, edad identificación y domicilio del despojado y de su núcleo familiar o del grupo de personas solicitantes, según el caso.
- > El certificado de tradición y libertad de matrícula inmobiliaria que identifique registralmente el predio.
- > La certificación del valor del avalúo catastral del predio.

En los casos en que no sea posible allegar con la solicitud los documentos señalados en los dos últimos numerales, se podrán acreditar por cualquiera de los medios de prueba admisibles señalados en el Código de Procedimiento Civil su calidad de propietario, poseedor u ocupante de las tierras objeto de restitución.

- c. El juez admitirá la solicitud y si se reúnen los requisitos se adelantará el proceso judicial (Ley 1448, 2011, artículo 86). Si no hay personas que se opongan a la reclamación se dictará sentencia en los términos del artículo 91 de la Ley 1448 de 2011.
- d. Si se presentan, dentro del proceso, personas que se oponen a la solicitud de restitución, éstos tendrán la oportunidad de presentar pruebas (Ley 1448, 2011, artículos 88, 89 y 90). En este caso el Juez no decidirá sino que tramitará el proceso y lo remitirá al Magistrado del Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Civil, especializado en restitución de tierras para que éste dicte la sentencia. El Juez o Tribunal, según corresponda, dictará sentencia judicial dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación de la solicitud.
- e. Cuando el fallo sea definitivo, dentro de los tres días siguientes, se hará la entrega material del predio a la persona restituida; si hay terceros en el predio, el Juez o Ma-

gistrado realizará la diligencia de desalojo en un término de 5 días (Ley 1448, 2011, artículo 100).

- f. La sentencia podrá ser objeto del recurso extraordinario de revisión ante la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (Ley 1448, 2011, artículo 92).

## 6.5 Restricciones a los derechos de tenencia de la tierra

Dentro de cada uno de los procesos descritos, que tiene como fin la formalización de la propiedad rural, se tienen restricciones y limitaciones que buscan respetar los intereses de la comunidad en general, sobre el interés particular estas son:

58

### a. Restricciones a la titularidad.

- Las contenidas en los artículos 63 y 72 de la Constitución Política, respecto a la imprescriptibilidad de los bienes de uso público y fiscales de los Parques Naturales, de las tierras comunales de grupos étnicos, de las tierras que hacen parte del patrimonio cultural y arqueológico de la nación y formen parte de la identidad nacional.
- Se debe tener en cuenta que el Estado es propietario de los recursos naturales no renovables sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.
- Los terrenos que hagan parte del patrimonio cultural de la Nación, patrimonio arqueológico y bienes culturales que formen parte de la identidad nacional.
- Las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994 prohibiendo que una sola persona ejerza el dominio, posesión o tenencia sobre terrenos adjudicados inicialmente como baldíos en más de una Unidad Agrícola Familiar UAF (inciso 9, Artículo 72).
- Está restringida la adjudicación de las UAF a personas que no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, los beneficiarios de estas adjudicaciones deben ser: ocupantes campesinos, colonos, algunos profesionales que reúnan ciertas condiciones, familias desplazadas, empresas especializadas del sector agropecuario, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social, a la constitución o ampliación de resguardos o a comunidades afrodescendientes.
- La adjudicación de las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional a personas diferentes a campesinos y pescadores de escasos recursos; la imprescriptibilidad de los playones y sabanas comunales que constituyen reserva territorial del Estado (Ley 160, 1994, artículo 69).
- Los terrenos baldíos inadjudicables son los expuestos en el artículo 9 del Decreto 2664 de 1996, que comprenden:
  - Los aledaños a los Parques Nacionales Naturales; dentro de la noción de aledaño, quedan comprendidas las zonas amortiguadoras que se hayan determinado o determinen en la periferia del respectivo Parque Nacional Natural.
  - Los situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas donde se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables.
  - Los que hubieren sido seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación para el desarrollo económico y

Mapa Restricciones espaciales para la aplicación de la Ley 1561 de 2012.

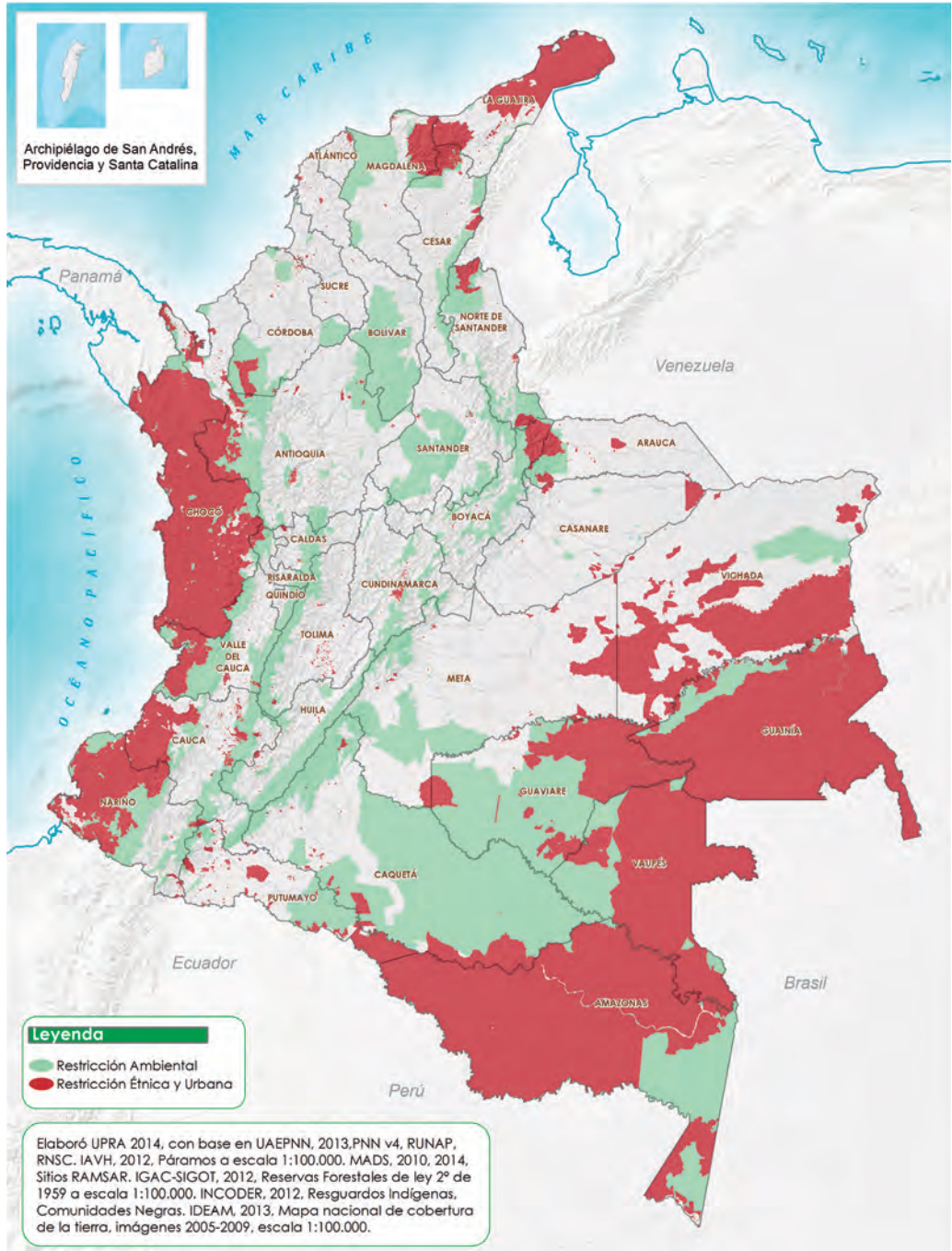




Foto Cortesía Banco Agrario

social del país o de la región, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

- Los que tuvieren la calidad de inadjudicables, conforme a la ley o que constituyan reserva territorial del Estado.
  - Adicionalmente, no podrán hacerse adjudicaciones de baldíos donde estén establecidas comunidades indígenas o que constituyan su hábitat, sino únicamente y con destino a la constitución de resguardos indígenas.
- > Las restricciones contempladas en el artículo 5 del Decreto 1415 de 1940 de adjudicar únicamente a colombianos de nacimiento los terrenos baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas.
- b. Restricciones de transferencia.**
- > La prohibición expresa del artículo 63 de la Constitución Política de transferir las tierras indígenas y afrocolombianas.
  - > La prohibición del artículo 5 del Decreto 1415 de 1940 de transferir los baldíos ubicados en las costas nacionales y en las regiones de frontera a extranjeros.
  - > La prohibición de enajenar bienes mientras permanezca la declaratoria la inminencia de riesgo de desplazamiento o de su ocurrencia por causa de la violencia en una zona determinada por el Comité Municipal, Distrital o Departamental de Aten-

ción Integral a la Población Desplazada por la Violencia, salvo autorización del citado Comité y siempre que la enajenación no se haga a favor del INCODER (Decreto 2007, 2001).

- > Cuando se adjudica un subsidio para la adquisición de una UAF, éste queda sujeto a la condición resolutoria que se refiere el artículo 25 de la Ley 160 de 1994, estableciendo como hecho constitutivo de su cumplimiento, la enajenación o arrendamiento del terreno adquirido dentro de los doce (12) años siguientes a la fecha de la adjudicación.
- > La prohibición de negociar entre vivos las tierras restituidas al despojado dentro de los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria de la decisión de restitución, o de entrega, si esta fuera posterior, salvo autorización previa, expresa y motivada del Juez o Tribunal que ordenó la restitución (Ley 1448, 2011, artículo 101).

#### c. Restricciones de Uso.

- > La obtención de licencias ambientales para la explotación del suelo, ejecución de obras o el ejercicio de ciertas actividades cuando de acuerdo con la ley y los reglamentos pueda producirse deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias (Ley 99, 1993, artículos 5 y 49).
- > Las restricciones establecidas en la Ley 2 de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.
- > Las restricciones que se encuentren establecidas en el Decreto 2372 de 2010 por medio del cual se reglamente el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP.
- > La creación de las zonas de reserva campesina donde la tierra debe ser utilizada para crear condiciones adecuadas para la consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas (Decreto 1777, 1996).

- > La prohibición de desarrollar actividades mineras en las áreas de reserva forestal protectora (Ley 1450, 2011, artículo 204).
- > La imposición de obligaciones de ejecutar obras públicas para proteger y manejar el medio ambiente y los recursos naturales renovables (Ley 99, 1993).
- > Las normas que impiden la explotación de la tierra de manera abusiva en contra de la preservación del medio ambiente o atentando contra los recursos naturales y el medio ambiente (Corte Constitucional Sentencia T-537, 1992 y Ley 793, 2002).
- > La prohibición de adelantar actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales o construcción de refinerías de hidrocarburos, en los ecosistemas de páramos de acuerdo con el artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.
- > La sujeción de los resguardos indígenas al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad conforme a los usos, costumbres y cultura de la comunidad y, por lo tanto, el estar sometidos a todas las disposiciones sobre protección de los recursos renovables y del ambiente (Decreto 2164, 1995).
- > La obligación de las comunidades negras de ejercer la propiedad sobre sus territorios colectivos conforme a su función social y ecológica: conservar, mantener o propiciar la regeneración de la vegetación protectora de las aguas y garantizar, mediante el uso adecuado la persistencia de los ecosistemas, especialmente frágiles como es el caso de los manglares y humedales y conservar las especies de fauna y flora silvestres amenazadas o en peligro de extinción.

61

## 6.6. Procedimientos agrarios

Los procedimientos agrarios tienen como propósito la regulación, ocupación y aprovecha-

miento de las tierras de la nación, según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, de los recursos naturales renovables, los criterios de ordenamiento y de propiedad privada, buscando resolver conflictos relacionados con la propiedad, uso y aprovechamiento de los predios rurales.

Para cumplir con este propósito se establecen los siguientes Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios los cuáles están reglamentados por medio del Decreto 1465 de 2013:

- > Clarificación de la propiedad.
- > Deslinde de tierras de la Nación.
- > Extinción del derecho del dominio.
- > Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados.
- > Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos.
- > Reversión de baldíos adjudicados.

## 6.6.1. Clarificación de la propiedad

La clarificación de la propiedad es el procedimiento administrativo agrario que está encaminado a cumplir con los siguientes fines:

- > Identificar las tierras que pertenecen al Estado, determinar si han salido o no de su dominio y facilitar el saneamiento de la propiedad privada.
- > Establecer la vigencia legal de los títulos de los resguardos indígenas, teniendo en cuenta para ello, además, las normas especiales que los rigen (Ley 160, 1994, artículos 48, 49, 50, 51 y 85).

Será realizado por el INCODER de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica, como resultado del proceso se emitirá una resolución final, que solamente podrá declarar, según el Artículo 40 del Decreto 1465 de 2013, lo siguiente:

- > *“Que los títulos aportados son insuficientes, bien porque no acreditan dominio sino tradición de mejoras sobre el inmueble o se refiere a bienes no adjudicables.*
- > *Que en relación con el inmueble objeto de la actuación no existe título originario expedido por el Estado o título de adjudicación que no ha perdido su eficacia legal.*
- > *Que el presunto propietario efectivamente acreditó el derecho*

*de propiedad privada porque posee título de adjudicación debidamente inscrito o un título originario expedido por el Estado que no ha perdido su eficacia legal.*

- > *Que el presunto propietario acreditó el derecho de propiedad privada, porque exhibió una cadena de títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994, en los que constan tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.*
- > *Que el bien inmueble se halla reservado o destinado a un uso público.*
- > *Que se trata de porciones que corresponden a un exceso sobre la extensión legalmente adjudicable. “*

Una vez quede en firme el Acto Administrativo con el resultado del proceso, si no se solicita la revisión dentro del término indicado o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuera rechazada o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada, el INCODER deberá remitir una copia autentica de la resolución al IGAC para efectos de formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente para su respectiva inscripción.

## 6.6.2. Deslinde de tierras de la Nación

63

Este procedimiento agrario se realiza con el objeto de deslindar las tierras de propiedad de la Nación, en especial los baldíos y los bienes de uso público, para delimitarlas de aquellas que le son colindantes, el INCODER lo adelantará de oficio o a solicitud de los procuradores agrarios, de cualquier entidad pública, de las comunidades u organizaciones campesinas o de cualquier persona natural o jurídica.

Serán objeto del procedimiento de delimitación o deslinde, entre otros, según el artículo 42 del Decreto 1465 de 2013, los siguientes bienes de propiedad nacional:

- > *“Los bienes de uso público tales como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por sus cauces naturales, así como sus lechos, a excepción de aquellos que según lo dispuesto en el inciso 2° del artículo 677 del Código Civil, sean considerados como de propiedad privada.*
- > *Las tierras baldías donde se encuentren las cabeceras de los ríos navegables.*



Foto Cortesía Banco Agrario

- > *Las márgenes y rondas de los ríos navegables no apropiadas por los particulares por título legítimo.*
- > *Las costas desiertas de la República no pertenecientes a particulares por título originario o título traslativo de dominio.*
- > *Las islas ubicadas en nuestros mares que pertenecen al Estado, que no están ocupadas por poblaciones organizadas, ni apropiadas por particulares en virtud de título legítimo traslativo del Estado.*
- > *Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus crecidas y bajas periódicas.*
- > *Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de 50 toneladas.*
- > *Las islas, playones y madrevejas desecadas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas de propiedad nacional a que hace referencia el inciso 5 del artículo 69 de la Ley 160 de 1994.*
- > *Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.*
- > *Los lagos, lagunas, ciénagas, humedales y pantanos de propiedad de la nación.*
- > *Las tierras desecadas por medios artificiales y otras causas cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.*
- > *Los playones a que se refieren los artículos 13 de la Ley 97 de 1946 y 14 del Decreto 547 de 1947.*
- > *Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.*
- > *Los bosques nacionales.*
- > *Los demás bienes que por ley sean considerados como de propiedad del Estado. “*

Finalmente, la resolución que culmine el procedimiento de deslinde, delimitará el inmueble de propiedad de la nación por su ubicación, área y linderos técnicos, deslindándolo así de los terrenos de propiedad particular o determinará las áreas que hayan sido objeto de desecación artificial.

Una vez quede en firme el acto administrativo resultado del proceso, y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, el INCODER deberá remitir una copia auténtica de la resolución a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción y posterior a esto, proceder a dar cumplimiento a lo resuelto. Adicionalmente

deberá enviarse al IGAC, para efectos de formación o actualización de la cédula catastral.

Realizado este trámite, el INCODER procederá a ejecutar lo decidido en el acto administrativo, si el ocupante se niega a realizar la entrega voluntaria, se procederá a solicitar el apoyo de las autoridades de policía para que en un término no superior a diez (10) días se haga efectivo el cumplimiento de la decisión.

### 6.6.3. Extinción del derecho del dominio

El procedimiento agrario de extinción del derecho del dominio privado sobre inmuebles rurales, se realiza con el objeto de transferir a la nación el derecho de dominio de los predios rurales, cuando se encuentre inmerso sobre la totalidad o sobre la porción del inmueble afectado conforme a las causales expuestas en el artículo 28 del Decreto 1465 del 2013:

- > El incumplimiento de la función social de la propiedad, por in explotación del predio. Esta causal opera respecto de los predios rurales, en los cuales se dejare de ejercer posesión y explotación económica en los términos previstos en el artículo 1 de la Ley 200 de 1936, durante 3 años continuos.
- > El incumplimiento de la función ecológica de la propiedad por violación de las normas ambientales en la explotación del predio. Esta causal opera cuando el titular del predio viola las normas sobre conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables y/o las normas sobre preservación y restauración del ambiente.

Se entiende que hay deterioro o perjuicio sobre los recursos naturales renovables o sobre el suelo, el agua o el aire, cuando a causa de acciones u omisiones imputables al propietario del predio se les destruye, agota, contamina, disminuye o degrada, lo mismo que cuando se produce su sobreutilización o se amenaza la posibilidad de su aprovechamiento futuro.

Las áreas de los predios que se presumen económicamente explotadas, serán aquellas en las que se verifica cualquiera de las actividades que el artículo 1 de la Ley 200 de 1936 considera indicativas de posesión agraria:

*“ARTÍCULO. 1.- Modificado, Artículo. 2, L. 4 de 1973. 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 pruebas de explotación económica pero sí pueden considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de este, aunque en los terrenos de que se trate no haya continuidad o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser conjuntamente hasta una extensión igual a la mitad de la explotada y se reputan poseídas conforme a este artículo.”*

Adicionalmente, se presumen económicamente explotadas las áreas destinadas a la protección de aguas, los suelos y las que estuvieren reservadas con destinación de conservación y defensa de los recursos naturales renovables y del ambiente, la acreditación de esta destinación la debe acreditar la respectiva autoridad ambiental, trámite que debe ser adelantado por el propietario del predio.

La resolución que culmine con el proceso de extinción del derecho de dominio privado, declarará si hay lugar o no a la extinción total o parcial del inmueble a favor de la nación; si la decisión es extinción total, se ordenara la cancelación de la inscripción de los títulos de propiedad, de los gravámenes hipotecarios y los demás derechos reales constituidos sobre el predio, por otro lado si la decisión es la extinción parcial, se deberán señalar de forma clara los linderos correspondientes a la parte del predio cuya extinción se declara.

Una vez quede en firme el acto administrativo con el resultado del proceso, si no se solicita la revisión dentro del término indicado o cuando intentada aquella la demanda respectiva fuera rechazada o el fallo del Consejo de Estado negare las pretensiones de la revisión impetrada, el INCODER deberá remitir una copia auténtica de la resolución al IGAC para efectos de formación o actualización de la cédula catastral y a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción.

Adicionalmente, existe la figura de expropiación excepcional o de urgencia establecida mediante el artículo 54 de la Ley 160 de 1994, la cual se podrá realizar cuando por razones de utilidad pública e interés social el INCODER estime necesario tomar posesión de un predio o parte de él, por medio del procedimiento establecido en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994.

## 6.6.4. Recuperación de predios baldíos indebidamente ocupados

El procedimiento agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, tiene como objeto ordenar la restitución de un terreno baldío indebidamente ocupado, bajo las circunstancias expuestas en el artículo 37 del Decreto 1465 de 2013:

- > “Las tierras baldías que tuvieren la calidad de inadjudicables de acuerdo con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 67 y 74 de la Ley 160 de 1994 y las reservadas o destinadas por entidades estatales para la prestación de cualquier servicio o uso público.
- > Las tierras baldías que constituyan reserva territorial del Estado.
- > Las tierras baldías ocupadas que excedan las extensiones máximas adjudicables, de acuerdo con la Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida para cada municipio o región por el Consejo Directivo del INCODER.
- > Las tierras baldías ocupadas contra expresa prohibición legal, especialmente las que corresponden al Sistema de Parques Nacionales Naturales y al Sistema de Áreas Protegidas.
- > Las tierras baldías que hayan sido objeto de un procedimiento de reversión, deslinde, clarificación o las privadas sobre las cuales se declare extinción del derecho de dominio que se encuentren ocupadas indebidamente por particulares.
- > Las tierras baldías que hayan sido objeto de caducidad administrativa, en los contratos de explotación de baldíos, que suscriba el INCODER en las Zonas de Desarrollo Empresarial.
- > Las tierras baldías que se encuentren ocupadas por personas que no reúnan la calidad de beneficiarios de reforma agraria en los términos previstos en el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994.
- > Las tierras baldías inadjudicables, reservadas o destinadas para cualquier servicio o uso público, que cuenten con títulos basados en la inscripción de falsas tradiciones”

La resolución que culmine con el proceso de recuperación, ordenará si fuere el caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados al Estado; en este acto administrativo se decidirá si hay lugar o no al reconocimiento de mejoras siempre que se acredite la buena fe del ocupante.

Una vez quede en firme el acto administrativo resultado del proceso y sin perjuicio del derecho que asiste a los afectados de interponer la acción de revisión de estos actos ante el Consejo de Estado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su ejecutoria, el INCODER deberá remitir una copia auténtica de la resolución a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, para su respectiva inscripción y posterior a esto, proceder a dar cumplimiento a lo resuelto. Adicionalmente deberá enviarse al IGAC para efectos de formación o actualización de la cédula catastral.

Realizado este trámite se procederá a ejecutar lo decidido en el acto administrativo, si el ocupante se niega a realizar la entrega voluntaria se procederá a solicitar el apoyo de las autoridades de policía para que en un término no superior a diez (10) días se haga efectivo el cumplimiento de la decisión.

### 6.6.5. Revocatoria directa de las resoluciones de adjudicación de baldíos

Este proceso tiene como fin revocar de manera directa, de oficio o a solicitud de parte, en cualquier tiempo independientemente de la fecha en que se haya hecho la adjudicación, sin necesidad de solicitar el consentimiento expreso y escrito del titular, las resoluciones de adjudicación de baldíos, cuando se establezca la violación de las normas constitucionales, legales o reglamentarias vigentes al momento en que se expidió la resolución correspondiente. Para adelantar el procedimiento de revocatoria directa, se deberá aplicar lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

Ejecutada la providencia que revoca la resolución de adjudicación del baldío, el predio respectivo volverá a dominio de la Nación con el carácter de baldío, salvo que la causa de la revocatoria hubiese sido por el reconocimiento, de la calidad de propiedad privada del terreno adjudicado.

### 6.6.6. Reversión de baldíos adjudicados

El proceso de Reversión de Baldíos adjudicados, tiene como objeto devolver un bien baldío adjudicado al dominio de la Nación, cuando se compruebe la violación de las normas, el incumplimiento de las obligaciones y condiciones bajo las cuales

se produjo la adjudicación o no se destine para los fines que se hubieren previsto; se encuentra reglamentado por medio del Decreto 1465 de 2013, esta procederá en los siguientes casos:

- > Cuando el adjudicatario particular o la entidad de derecho público infrinja las normas vigentes sobre conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.
- > Cuando el particular incumpla las obligaciones y condiciones bajo las cuales se produjo la adjudicación. Estas obligaciones y condiciones incluyen el cumplimiento de los requisitos establecidos para ser adjudicatario de baldíos
- > Cuando el adjudicatario dedique el terreno a la explotación con cultivos ilícitos.
- > Cuando la entidad de Derecho Público no destine el terreno baldío adjudicado a la construcción de las obras de infraestructura cuyo objeto sea la instalación o dotación de servicios públicos, o el desarrollo de la actividad declarada por la ley como de utilidad pública e interés social o si uno y otra no empezaren a ejecutarse dentro del término señalado para ello.
- > Por incumplimiento de las obligaciones pactadas en los respectivos contratos de explotación de baldíos celebrados con las fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley.

Las obligaciones y condiciones bajo las cuales se realiza la adjudicación de baldíos son las siguientes:

- > Los requisitos para ser adjudicatario de baldíos, establecidos en los artículos 71 y 72 de la Ley 160 de 1994.
- > La prohibición al adjudicatario de tierras baldías de enajenar a otra persona una extensión mayor a la que se encuentre determinada como rango superior de la Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio, conforme al inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
- > La prohibición de aportar a sociedades o comunidades terrenos adjudicados como baldíos, si con dicha extensión esas personas jurídicas consolidan la propiedad en áreas que superen el tamaño máximo fijado por el INCODER para las Unidades Agrícolas Familiares en el municipio correspondiente.



Foto Cortesía Banco Agrario

La resolución que culmine con el proceso de recuperación, ordenará si fuere el caso, la restitución del predio o los terrenos indebidamente ocupados al Estado.



Foto Cortesía CORPOICA

70

- > El fraccionamiento del terreno baldío adjudicado, en extensión inferior a la de la Unidad Agrícola Familiar señalada para el municipio donde se encuentre situado el inmueble, sin solicitar la previa autorización del Instituto, según el inciso 11 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
- > La limitación prevista en el artículo 73 de la Ley 160 de 1994, consistente en no poder gravar con hipoteca el predio titulado, dentro de los 5 años siguientes a la adjudicación, sino únicamente para garantizar obligaciones crediticias destinadas a financiar la explotación agropecuaria del inmueble.
- > La prohibición de dedicar el terreno adjudicado a cultivos ilícitos.

Finalizado el procedimiento, con fundamento en las pruebas recolectadas el INCODER, procederá a expedir la resolución mediante la cual declarará si hay lugar o no a la reversión al dominio de la Nación del predio adjudicado. En esta resolución se fijará el plazo que se concede para hacer la devolución del predio al INCODER y se ordenará el pago, consignación o aseguramiento del valor que

corresponda reconocer por concepto de mejoras al titular del dominio.

### 6.6.7. Procedimientos agrarios con enfoque ambiental y de interés nacional

Actualmente, los procedimientos agrarios ejecutados por el INCODER que por sus características ambientales tienen una importancia para la Nación son:

- > Islas del Rosario.
- > Parque Tayrona.
- > Laguna de Fúquene.
- > La Zapatosa.
- > Complejo Cenagoso de Sucre:
- > Ciénaga de Don Antonio.
- > Ciénaga de Machado.
- > Ciénaga de Caimito.
- > Ciénaga Grande del Bajo Sinú.
- > Ciénaga de la Magdalena (Cartagena, Bolívar)

## CAPÍTULO 7

Responsables de los procesos de regularización de la propiedad rural, formalización, acceso y restitución de tierras y procedimientos agrarios

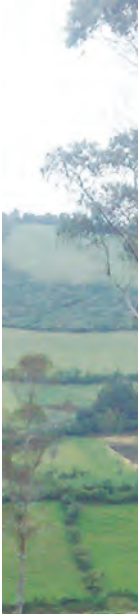


Foto Cortesía MADR

## 7.1. Programa de Formalización de la Propiedad Rural

Con la necesidad de ofrecer una solución masiva para la formalización de la tenencia de la tierra a la población rural vulnerable, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, por medio de la Resolución 452 de 2010, crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora, con el propósito de reducir la informalidad en la tenencia de la tierra de la población rural, y facilitar acceso de los campesinos a los servicios públicos y privados y a la seguridad jurídica.

Adicionalmente, desde el programa se busca impulsar y coordinar acciones de apoyo a las gestiones tendientes a formalizar el derecho de dominio de predios rurales privados y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición; además acciones que permitan acompañar a los interesados en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente.

Con la expedición de la Ley 1561 de 2012, que crea el proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica y sanear la falsa tradición, y del Decreto 4145 de 2011 que crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios UPRA, se reestructura el Programa de Formalización por medio de la Resolución 181 de 2013.

Con esta modificación, se crean las Zonas de Formalización Masiva ZFM, las cuales son áreas del territorio nacional que seleccionará y declarará el MADR para llevar a cabo los proyectos de formalización, de acuerdo a los criterios y lineamientos definidos por la UPRA, procurando su articulación con otros proyectos gubernamentales de desarrollo rural.

En las ZFM el Programa deberá realizar la consecución de información previa a la calificación de la demanda como informes técnico-jurídicos, planos y actas de colindancia, para que sean valorados por el juez como prueba para la identificación, ubicación, situación jurídica, social, económica, uso y destinación del inmueble a formalizar (Ley 1561, 2013, artículo 12) desarrollando un procedimiento masivo, integrado y participativo.

Con el fin de priorizar y seleccionar las zonas en las cuales se llevará a cabo el Programa Nacional de Formalización se establecen los siguientes criterios y lineamientos de acuerdo a la Resolución 112 de 2013 emitida por la UPRA.

Los criterios de priorización para la constitución de las ZFM son:

- > Alta concentración de informalidad en la tenencia de la tierra por zona rural municipal.
- > Zonas con bajos índices de despojo.
- > Zonas priorizadas por política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR.
- > Demanda de procesos de formalización expresada por las entidades territoriales, gremios agropecuarios u otros programas del Gobierno Nacional.
- > Municipios que cuenten con el censo catastral (formación catastral), cuya información es la base fundamental para realizar las labores propias de la formalización de predios en zonas rurales.

Así mismo, se debe tener en cuenta los siguientes lineamientos para la selección de estas zonas:

- > Previa a la declaratoria de la zona de formalización masiva, realizar la gestión correspondiente con las entidades que manejan información pertinente para desarrollo de los proyectos.
- > Conocer la programación de las formaciones y actualizaciones de la formación catastral proyectadas por las autoridades catastrales y en lo posible, coordinar los trabajos conjuntos con dichas entidades en aras de la eficiencia, eficacia y economía de las acciones del Estado.
- > Consultar la información sobre los Parques Nacionales Naturales y demás áreas protegidas, suministrada por las entidades competentes: INCODER, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, INVIAS, Agencia Nacional de Hidrocarburos, entre otras.
- > Consultar la micro-focalización establecida por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, la información del registro de tierras presuntamente despojadas y abandonadas forzosamente que trata la Ley 1448 de 2011 y las zonas con protección colectiva que habla la Ley 387 de 1997.

La participación de la comunidad es fundamental para el desarrollo de cada una de las etapas del proceso, el cual inicia con

jornadas de socialización y capacitación sobre los beneficios y el alcance del programa para cada una de las zonas a intervenir.

Con el programa se beneficiará, la población rural vulnerable por condiciones de pobreza, marginalidad y desplazamiento forzado, mujeres cabeza de hogar, quedando excluidos los poseedores de predios cuya tenencia ha sido el resultado de violencia, despojo, o abandono forzado, o destinados a cultivos ilícitos o adquiridos como resultado de actividades ilícitas o despojo jurídico o material.

Esta población, deberá presentar solicitud de formalización de una posesión, ocupación, falsa tradición o de un título no registrado de un predio rural al Grupo Técnico de Formalización, en las respectivas brigadas a realizar en las ZFM, quienes recolectarán información documental y en campo para realizar el respectivo análisis.

Una vez valorada la información recaudada, el programa elabora el respectivo concepto técnico-jurídico, el cual da una recomendación específica, indicando la ruta más viable para resolver el caso, entre las cuales se tienen:

- > Vía judicial: para solucionar casos de pertenencia, liquidación de sucesión, en donde no exista acuerdo y casos de falsa tradición.
- > Vía notarial: sucesiones ilíquidas previo acuerdo, escrituras para formalizar acuerdos, entre otras.
- > Vía conciliación: mecanismos de solución alternativa de conflictos.
- > Registro Restitución de Tierras Despojadas: cuando el predio solicitado esté en el “Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente” definido en la Ley 1448 de 2011, o se encuentren indicios de que se trate de un posible caso de despojo, no incluido aún en este Registro, se informará a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD. Esto no implicará suspender el trámite de formalización en esta etapa.
- > Predio baldío de la Nación: cuando se evidencia que el predio es un baldío, se remite a la respectiva Dirección Territorial del INCODER, para realizar el procedimiento de adjudicación si se tiene lugar a este.
- > Predios del Fondo Nacional Agrario FNA: si el predio hace parte del FNA se remite a la respectiva Dirección Territorial del INCODER, quienes deberán asesorar al solicitante para realizar el trámite requerido.

El Programa mantendrá su presencia, orientación y acompañamiento para que, una vez se produzca la sentencia del juez o la resolución del INCODER, se culmine el proceso con el registro del título en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos.

Otro de los resultados que se espera tener con el desarrollo del programa es el de formar a jueces, abogados, personeros, tecnólogos entre otros, en los procesos judiciales y administrativos para la aplicación del procedimiento de la Ley 1561 de 2013.

Adicionalmente, y con el fin de promover la cultura de formalización de la propiedad rural, se realizarán campañas educativas nacionales y locales sobre la importancia del registro de la propiedad y sobre las ventajas de ser propietario.

### 7.1.1. Jueces competentes en el proceso de formalización por medio del proceso verbal especial

Para la aplicación de la Ley 1561 de 2012, será competente en primera instancia, el Juez Civil Municipal del lugar donde se hallen ubicados los bienes (fuero real exclusivo) y si estos comprenden distintas divisiones territoriales, el de cualquiera de ellas a elección del demandante (competencia a prevención).

Dentro de este procedimiento, el Juez tendrá los siguientes poderes especiales:

- a. Acceder en forma permanente, ágil y oportuna a los registros y bases de datos de que trata el artículo 12 de la Ley 1561 de 2012 (Plan de Ordenamiento Territorial del respectivo municipio, los informes de inmuebles de los Comités Locales de Atención Integral a la Población Desplazada o en riesgo de desplazamiento, la información administrada por el INCODER, IGAC o la autoridad catastral correspondiente, la Fiscalía General de la Nación y RUPTA), con el fin de verificar la situación del inmueble objeto del presente proceso o para suplir cualquier deficiencia de la demanda, sus anexos o requisitos.
- b. Decidir el fondo de lo controvertido y probado siempre que esté relacionado con el objeto de la litis.
- c. Desechar actuaciones y diligencias inútiles y rechazar solicitudes, incidentes y pruebas improcedentes o inconducentes, recursos que no estén legalmente autorizados y todo medio de carácter dilatorio.
- d. Precaver, cuando tome medidas con relación a un inmueble, riesgos consiguientes de paralización de la explotación del mismo y de daños, y pérdidas de cosechas o de otros bienes agrarios.



Foto Cortesía Banco Agrario

- e. Todos los mecanismos para evitar que se desvirtúen los fines y principios establecidos en esta ley, en especial, la igualdad real de las partes, la gratuidad de la justicia, la simplicidad en los trámites, la celeridad de los procesos, la oficiosidad, la intermediación, la sana crítica, la concentración de la prueba y el debido proceso.
- f. Verificar que el inmueble no esté destinado a actividad ilícita, ni se encuentra sometido al proceso de restitución de que trata la Ley 1448 de 2011.

## 7.2. Dirección Técnica de Baldíos del INCODER

Con el fin de realizar el proceso de adjudicación de baldíos, dentro de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se tiene la Dirección Técnica de Baldíos la cual hace parte de la Subgerencia de Tierras Rurales (Decreto 3759, 2009), esta tiene dentro de sus funciones:

- a. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para la titulación de baldíos a campesinos y asociaciones.
- b. Asesorar, hacer seguimiento y controlar las actuaciones de Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para adelantar los procesos relacionados con la revocatoria de títulos expedidos sin el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, para prevenir y corregir hallazgos de situaciones irregulares.
- c. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en cuanto a las acciones relacionadas con la administración de las tierras baldías de la Nación.
- d. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en los procesos de adjudicación de baldíos en las zonas de expulsión y recepción de la población afectada por el desplazamiento forzado, en los términos establecidos en las Leyes 160 de 1994 y 387 de 1997.
- e. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en los trámites de autorización del fraccionamiento de baldíos adjudicados.

Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en los trámites de reversión de baldíos adjudicados al dominio de la nación.

### 7.3. Dirección Técnica de Procesos Agrarios del INCODER

Para adelantar las actividades requeridas en los Procedimientos Administrativos Especiales Agrarios, dentro de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se tiene la Dirección Técnica de Procesos Agrarios, la cual hace parte de la Subgerencia de Tierras Rurales (Decreto 3759, 2009), esta tiene dentro de sus funciones:

- a. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras productivas de la Nación según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.
- b. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para la extinción del dominio privado a tierras ociosas.
- c. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para clarificar las tierras desde el punto de vista de su propiedad.
- d. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para delimitar las tierras de propiedad de la nación.
- e. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales para administrar y proteger las tierras y bienes rurales de propiedad de la nación, para lo cual adelantarán los trámites administrativos o judiciales relacionados con el ejercicio de las acciones y toma de las medidas que correspondan en los casos de indebida ocupación de las tierras baldías.
- f. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en los trámites de reversión de baldíos adjudicados al dominio de la Nación.

- g. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para la restitución de playones, madre viejas, áreas desecadas de ríos, lagos y ciénagas de propiedad de la nación.

## 7.4. Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo del INCODER

Con el propósito de llevar el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia RUPTA, ejecutar el Programa Especial de Dotación de Tierras y realizar la adjudicación de predios del Fondo Nacional Agrario FNA, dentro de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se tiene la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo, la cual hace parte de la Subgerencia de Tierras Rurales (Decreto 3759, 2009), esta tiene dentro de sus funciones:

- a. Llevar el Sistema de Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia RUPTA, y tramitar las solicitudes ante las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos.
- b. Gestionar con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC la consecución de la información catastral que debe acompañar el trámite de las solicitudes de protección de bienes ingresadas al RUPTA y coordinar con la Superintendencia de Notariado y Registro SNR el trámite de las solicitudes recibidas.
- c. Adelantar los estudios técnicos que le permitan al Consejo Directivo la definición, delimitación y consolidación de las Zonas de Reserva Campesina o de Desarrollo Empresarial.
- d. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de las normas y procedimientos definidos para adelantar los procesos agrarios relacionados con la constitución de reservas en favor de entidades de Derecho Público.
- e. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de normas y procedimientos para la expropiación de los predios y mejoras de propiedad privada, o las que formen parte del patrimonio de entida-

des de derecho público, que no sea posible adquirir directamente para adelantar programas especiales de dotación de tierras.

- f. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de normas y procedimientos para la adjudicación de los predios que reciba el INCODER a cualquier título e ingresen al Fondo Nacional Agrario FNA, con el objeto de destinarlos a reforma agraria.
- g. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de normas y procedimientos para la adquisición directa de tierras, según lo previsto en el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994, con el propósito de atender beneficiarios de programas especiales, damnificados o potenciales damnificados por calamidades o desastres naturales, propietarios de predios ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales o áreas de amortiguación.
- h. Asesorar, hacer seguimiento y controlar a las Direcciones Territoriales en la aplicación de normas y procedimientos para la expropiación de predios para atender beneficiarios de programas especiales, damnificados o potenciales damnificados por calamidades o desastres naturales, propietarios de predios ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales o áreas de amortiguación que no sea posible adquirir directamente.

## 7.5. Dirección Técnica de Convocatorias del INCODER

Dentro de la Estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, se tiene la Dirección Técnica de Convocatorias, que hace parte de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo (Decreto 3759, 2009), por medio de la cual se ejecuta el programa de otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria SIRA antes Subsidio Integral de Tierras, teniendo dentro de sus funciones las siguientes:

- a. Realizar la revisión técnica de los conceptos de evaluación y verificación en campo de los proyectos presentados en las convocatorias públicas.
- b. Coordinar los aspectos operativos y metodológicos de los contratos suscritos para llevar a cabo la verificación de re-

quisitos mínimos, la evaluación y la verificación en campo en el marco de las convocatorias públicas.

- c. Divulgar a nivel nacional los resultados de la adjudicación de subsidios en coordinación con la Gerencia General.
- d. Apoyar la supervisión de los contratos suscritos para efecto de seguimiento e interventoría técnica, financiera y administrativa de los proyectos objeto de asignación de subsidio.
- e. Asesorar a la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo en la elaboración de las fórmulas de cálculo para la selección de los proyectos y beneficiarios del subsidio.
- f. Elaborar la resolución de adjudicación del subsidio en el nivel central y, en coordinación con la Secretaría General, los contratos de operación y funcionamiento.

## 7.6. Direcciones Territoriales del INCODER

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, debe hacer presencia en la totalidad del territorio nacional, para esto cuenta con una Dirección Territorial en cada departamento (en total 31 Direcciones Territoriales) con la capacidad para resolver los asuntos de su área de influencia las cuales dependen directamente del nivel central; los requerimientos relacionados con el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, son atendidos desde la Dirección Territorial de Bolívar.

Estas direcciones tienen a su cargo la ejecución de los diferentes programas referentes a la formalización y acceso a la tierra en cada uno de sus territorios, teniendo dentro de sus funciones las siguientes:

- a. Prestar asesoría a los aspirantes a los distintos programas del INCODER, sin perjuicio de las que presten otras entidades, así como desarrollar programas de apoyo a la gestión empresarial rural y a la integración de las entidades del sector.
- b. Asesorar y acompañar a las entidades territoriales, comunidades rurales y étnicas, y al sector público y privado, en los pro-



cesos de identificación y preparación de proyectos en materia de infraestructura física, de servicios sociales y de seguridad social en coordinación con otros organismos públicos, privados y entidades competentes.

- c. Validar en campo las condiciones pactadas en los proyectos para dar paso al desembolso por parte de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo.
- d. Ejecutar los procesos de administración de tierras de la nación, gestión de baldíos y orientar a los beneficiarios en estos temas, de conformidad con la delegación expresa que otorgue para el efecto la Gerencia General.
- e. Ejecutar los programas y procesos de adjudicación de predios que han ingresado al Fondo Nacional Agrario FNA, de seguimiento a las adjudicaciones y aplicación de condiciones resolutorias, de conformidad con la delegación expresa que para el efecto otorgue la Gerencia General.
- f. Ejecutar los procesos de ordenamiento social de la propiedad en lo correspondiente a dotación, legalización, clarificación o deslinde de tierras a comunidades indígenas y negras y de verificación de su cumplimiento de la función social de la propiedad, de conformidad con la delegación expresa que para el efecto otorgue la Gerencia General.
- g. Ejecutar procedimientos agrarios de extinción del derecho de dominio, reversión, restitución de baldíos indebidamente ocupados, clarificación, deslinde y restitución de playones y madre selvas desecadas, de conformidad con la delegación expresa que para el efecto otorgue la Gerencia General.
- h. Ejecutar los programas de adquisición de tierras mediante negociación directa para atender beneficiarios de programas especiales y damnificados.
- i. Son potenciales damnificados por calamidades o desastres naturales, propietarios de predios ubicados en zonas de reserva forestal, parques nacionales naturales o áreas de amortiguación, entre otros y los procesos de expropiación de aquellos que no sea posible adquirir directamente por dicho procedimiento, de conformidad con la delegación expresa que para el efecto otorgue la Gerencia General.



Foto Cortesía CORPOICA

## 7.7. Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD

La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD fue creada por medio de la Ley 1448 de 2011, esta unidad está adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, y es la responsable de ejecutar los procedimientos para lograr la restitución jurídica y material de las tierras despojadas, y llevar el Registro Único de Tierras Despojadas.

Las principales funciones de la UAEGRTD son:

- a. Diseñar, administrar y conservar el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.
- b. Incluir en el registro las tierras despojadas y abandonadas forzosamente de oficio o a solicitud de parte y certificar su inscripción en el registro.
- c. Acopiar las pruebas de despojos y abandonos forzados sobre los predios para presentarlas en los procesos de restitución.
- d. Individualizar física y jurídicamente los predios objeto de restitución.
- e. A solicitud de parte, representar a las víctimas en el proceso judicial.
- f. Pagar en nombre del Estado las sumas ordenadas en las sentencias de los procesos de restitución a favor de los terceros de buena fe exenta de culpa.
- g. Pagar a los despojados y desplazados las compensaciones a que haya lugar cuando, en casos particulares, no sea posible restituirles los predios.
- h. Formular y ejecutar programas de alivios de pasivos asociados a los predios restituidos y formalizados.
- i. Crear y administrar programas de subsidios a favor de los restituidos, para la cancelación de los impuestos territoriales y nacionales relacionados directamente con los predios restituidos y el alivio de créditos asociados al predio restituido o formalizado.

## **CAPÍTULO 8**

La planeación de los procesos de regularización de la propiedad rural, formalización, acceso y restitución de tierras y procedimientos agrarios



Foto Cortesía MADR

## 8.1. Plan Estratégico Institucional 2013-2014 del INCODER

El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, con el fin de dar la orientación de los programas hacia el Desarrollo Rural con enfoque territorial, el cumplimiento de las metas definidas por el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, y para ampliar las alianzas interinstitucionales especialmente con los gobiernos nacionales, generó el Plan Estratégico Institucional 2013 - 2014.

Dentro de este plan estratégico el INCODER planteó como unas de sus estrategias identificar y priorizar la culminación de los procedimientos agrarios pendientes, avanzar en la política y procesos de formalización y regulación de la propiedad rural que incluye la conformación, actualización y depuración de inventarios prediales de baldíos y predios del Fondo Nacional Agrario FNA.

Para esto se definieron los siguientes objetivos estratégicos asociados al Desarrollo Rural con enfoque territorial:

- > Provisión de bienes públicos.
- > Generación de activos e ingresos (Formalización de la Propiedad Rural Baldíos, FNA, DNE, SIT, IPDR).
- > Ordenamiento de la Propiedad Rural.
- > Adecuación y fortalecimiento institucional.

Respecto al tema de formalización de la propiedad y acceso a tierras los objetivos de generación de activos e ingresos y ordenamiento de la propiedad rural son los que afectan directamente la ejecución de esta política.

### a. Generación de activos e ingresos

Con el fin de cumplir con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la Política Nacional de Generación de Ingresos, el INCODER, encamina sus programas de Titulación de Baldíos, Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria y Proyectos de Desarrollo Rural a construir capacidades y crear oportunidades a la población rural en situación de pobreza, de manera que estos puedan acceder a activos productivos y logren alcanzar estabilidad socioeconómica.

Desde el proyecto de Titulación de Baldíos se busca dinamizar la legalización de las tierras de la Nación con vocación agropecuaria a personas naturales que se encuentren en las zonas de consolidación,

zonas de reserva campesina, áreas focalizadas en los municipios con un área potencialmente adjudicable del 60% y áreas donde se haya producido el desplazamiento y el posterior retorno al predio.

Con el proyecto de Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (antes Subsidio Integral de Tierras) se busca brindar a la población beneficiaria una alternativa económica y una oportunidad para diversificar las actividades agropecuarias, generar empleo, aliviar la pobreza, contribuir a la seguridad alimentaria, mejorar los ingresos de la población rural y asegurar su permanencia en el campo colombiano, finalizando las adjudicaciones correspondientes a las propuestas presentadas en la vigencia 2011, las cuales se encuentran distribuidas en la totalidad del territorio nacional sin una focalización específica.

#### b. Ordenamiento de la propiedad y uso de las tierras rurales

El objetivo estratégico del ordenamiento de la propiedad rural, incluye los procedimientos agrarios, la formalización, protección y seguridad jurídica de la propiedad y las Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial.

Con el ordenamiento de la propiedad rural se busca el cierre de la expansión de la frontera agropecuaria, formalizar los derechos sobre la propiedad rural, recuperar y registrar las tierras baldías y a su vez realizar el inventario de baldíos de la Nación, facilitar el acceso de tierras a la población rural que carece de ella, mejorar la distribución de la población rural en el territorio y garantizar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad rural.

Para desarrollar este objetivo desde el INCODER se ejecutan tres (3) estrategias; la formalización y el acceso a la propiedad, que incluye la titulación de baldíos; los procesos y procedimientos agrarios; y las figuras de ordenamiento, como las Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial, que hacen parte de los mecanismos de dinamización del mercado de tierras y uso eficiente del suelo.

Con la formalización de la propiedad rural y el acceso a tierras se busca promover seguridad jurídica sobre los derechos de la propiedad y con esto facilitar los factores productivos, prevenir el despojo y proteger los predios abandonados o en riesgo de abandono forzado.

Para esto se realizan procedimientos de adjudicación de baldíos con la metodología de barrido predial, en el marco del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, por tanto se realizarán en las Zonas de Formalización Masiva que se definan para ello.

Con el proyecto de procedimientos agrarios se busca resolver los conflictos relacionados con la propiedad, uso y aprovecha-

Con el ordenamiento de la propiedad rural se busca el cierre de la expansión de la frontera agropecuaria.

miento de los predios rurales realizando los respectivos procedimientos de manera focalizada en las regiones de mayor conflicto.

Desde el proyecto de Ordenamiento de la Propiedad Rural se busca regular y organizar el territorio con la finalidad de asegurar el adecuado uso del suelo rural acorde a su vocación, aplicando las figuras de ordenamiento establecidas en la Ley 160 de 1994, como son las Zonas de Reserva Campesina y las Zonas de Desarrollo Empresarial.

## 8.2. Plan de Acción 2013 INCODER

Para desarrollar los programas a cargo del INCODER y orientar, organizar y priorizar las diferentes actividades de los proyectos institucionales, procurando el cumplimiento de las metas y los objetivos establecidos en el Plan Estratégico Institucional, se crea un plan de acción para cada vigencia.

En el Plan de Acción 2013 se estableció para los proyectos referentes a la formalización, acceso a tierras y procedimientos agrarios las siguientes actividades:

### a. Plan de Acción Titulación de Baldíos.

Para este proyecto se priorizaron las acciones en las zonas establecidas en el Plan Estratégico, desarrollando las siguientes siete (7) actividades (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2013):

1. Identificación de las áreas con mayor potencial y realización de los estudios requeridos para sustentar la sustracción de áreas de las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959. En desarrollo de esta actividad se proyectaron las siguientes acciones: a) Determinar las áreas de intervención. b) Preparar los términos de referencia de los estudios que se realizaran, realizar la convocatoria y el proceso de selección a nivel regional conforme a la ley. c) Contratar los estudios socioeconómicos y ambientales, que deben contener la delimitación cartográfica, el plan de desarrollo sostenible, cuando el área está comprendida dentro de una Zona de Reserva Campesina y la propuesta de ordenamiento productivo. d) Preparar y adelantar las solicitudes de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para el trámite del levantamiento de la reserva de las áreas aptas, que incluye además del estudio que sustenta la sustracción,

las certificaciones sobre la presencia o no de comunidades negras, la existencia de resguardos indígenas, títulos colectivos, certificación del uso del suelo de acuerdo a los Planes de Ordenamiento Territorial. e) Una vez se disponga del levantamiento de la reserva sobre las áreas tramitadas se procede a la adjudicación de las mismas. Se propuso la sustracción de 300.000 ha de Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, las cuales el INCODER solicitaría al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con el fin de adelantar programas para mejorar, recuperar y fortalecer la economía campesina y contribuir a recuperar o mantener la función protectora de la Zona de Reserva Forestal; Los recursos asignados fueron de \$3.870 millones.

2. Adelantar en algunos municipios del país el diagnóstico sobre la tenencia de las tierras de la Nación, logrando la identificación de los predios baldíos pendientes de titular, cuyo propósito es dar continuidad a la articulación de la gestión de la entidad con proyectos de interés nacional, como es el caso del ordenamiento territorial y la formulación de políticas públicas en el sector agrario. Para ello se identificaron las siguientes acciones: a) Definir la metodología para efectuar los estudios de tenencia de la tierra. b) Adelantar el estudio de tenencia de la tierra de los municipios seleccionados con el fin de obtener la identificación plena de los baldíos pendientes de adjudicar. c) Gestionar la administración de los baldíos, predios de la nación según amerite. d). Realizar la interventoría de la firma que ejecute el estudio en los municipios seleccionados. Para dar cumplimiento a los compromisos establecidos, el INCODER en 2013 previó iniciar el inventario de baldíos en varios municipios del país, entre los que se incluirían al menos dos municipios de la región de la Altillanura. Para ello se definió la metodología para efectuar los estudios de tenencia de la tierra; se adelantó el estudio de tenencia de la tierra de los municipios seleccionados con el fin de obtener la identificación plena de los baldíos pendientes de adjudicar (inventario), los cuales son estructurados en un Sistema de Información Geográfica, SIG, con información actualizada y para realizar la interventoría de la firma que ejecute el estudio y el inventario de los baldíos en los municipios seleccionados. Los recursos previstos para el desarrollo de esta actividad fueron de \$4.300 millones, los que se ejecutarían mediante la celebración de convenios o contratos.
3. Titulación, legalización y registro de tierras de la nación a personas naturales. La ejecución de las acciones previstas requiere del diseño de estrategias de operación que atien-

dan las diferencias regionales, las metas propuestas y la capacidad de operación del nivel central y territorial del INCODER. Para ello se identificaron las siguientes tareas: a) Inicio, trámite y culminación de 20.000 procesos de titulación a personas naturales. Se estimó concluir con la expedición de resoluciones de adjudicación en 14.000 procesos, que beneficiarían a igual número de familias, quienes accederían a 300.000 hectáreas formalizadas. Esta actividad se estimó en \$10.138 millones. b) Inicio, trámite y culminación de 2.000 procesos de titulación de baldíos reservados en diferentes departamentos, por el trámite ordinario diferente a los procedimientos extraordinarios de restitución y otros pronunciamientos judiciales. Se estimaron recursos necesarios por \$1.000 millones. c) Titulación de 100 predios por procesos de extinción del dominio por inexploración; esta actividad tuvo un valor estimado de \$50 millones. d) Resolución de 9.000 recursos de reposición interpuestos por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, contra los actos administrativos que culminaron trámite en años anteriores, considerados prioritarios para darle seguridad jurídica al campesino que solicitó la adjudicación. La resolución de estos recursos tuvo un costo de \$315 millones para el desarrollo de esta actividad. e) Iniciar, impulsar y culminar 900 procesos de revocatoria directa a razón de \$250.000 por proceso y un costo total de \$225 millones. Para el desarrollo de las actividades descritas anteriormente se proyectó una inversión de \$11.728 millones.

4. Adelantar la titulación, legalización de tierras de propiedad de la Nación a favor de Entidades de Derecho Público. Se propuso dar celeridad a la legalización de terrenos baldíos requeridos por las entidades territoriales para adelantar proyectos de interés general. Las acciones realizadas fueron: a) Revisión y verificación de la información suministrada, evaluación de los planos, expedición de los autos de aceptación o negación. b) Publicación de los actos administrativos producidos. c) Visitas de inspección ocular y los informes correspondientes para fijar lista. d) Análisis jurídico sobre el cumplimiento de lo establecido en las normas, expedición y notificación de las resoluciones de adjudicación. La meta propuesta fue la culminación de 250 procesos, de los cuales se proyectaron 200 que culminarían en la titulación, notificación y registro de predios a Entidades de Derecho Público. Para el desarrollo de las actividades previstas se asignaron recursos por \$1.592 millones.

5. Adelantar la titulación, legalización y registro de tierras de propiedad de la Nación a la población desplazada. Tiene como propósito garantizar la seguridad jurídica de los derechos de la población en riesgo o en situación de desplazamiento sobre la tierra. Las acciones para el desarrollo de esta actividad fueron: a) Identificar las zonas de declaratoria de desplazamiento, así como de la concentración de solicitudes de protección existentes en el RUPTA. b) Revisar y verificar la información suministrada, evaluación de los planos, expedición de los autos de aceptación o negación. c) Realizar la publicación de los actos administrativos producidos. d) Realizar las visitas de inspección ocular, generar los informes correspondientes y fijar lista. e) Analizar jurídicamente el cumplimiento de lo establecido en las normas, expedición y notificación de las resoluciones de adjudicación. La meta propuesta sería la culminación de 4.168 procesos los cuales se ejecutarían mediante contratos o convenios para la realización de las acciones encaminadas a lograr este objetivo; de los procesos culminados, 3.600 corresponderían a resoluciones de adjudicación en beneficio de igual número de familias desplazadas, los recursos asignados fueron de \$2.709 millones.
6. Adelantar la titulación, legalización y registro de tierras de propiedad de la Nación de acuerdo a los requerimientos de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de tierras) que tiene como propósito atender los requerimientos de titulación de baldíos ordenada por los jueces que presentan al INCODER en cumplimiento de la Ley de Víctimas. La meta propuesta era atender el 100% de las solicitudes presentadas. Los recursos asignados fueron de \$500 millones.
7. Adelantar el seguimiento y evaluación a la gestión en titulación de baldíos a nivel territorial. Dada la importancia de hacer un mayor seguimiento y control a la gestión adelantada por las Direcciones Territoriales que permita el establecimiento de correctivos oportunos cuando se encuentren deficiencias en el cumplimiento de los compromisos y metas establecidas. Se propuso realizar dos seguimientos al año por Dirección Territorial. Para éstos se realiza una revisión sobre el cumplimiento de las directrices y lineamientos establecidos para la ejecución de los procedimientos de baldíos, se verifica el cumplimiento de la normatividad vigente en los trámites adelantados, organización de los expedientes en trámite y culminados y, visitas de campo para verificar las adjudicaciones. El soporte de las visitas de evaluación, son

las actas que se levantan en cada caso y que registran los resultados de la visita, las recomendaciones para el mejoramiento y los compromisos del nivel central.

- b. Plan de Acción para el Apoyo Técnico Administrativo y Judicial para la Titulación de Baldíos y Procedimientos Agrarios Nivel Nacional.

Para este proyecto se focalizan las actuaciones administrativas de procedimientos agrarios en las regiones de mayor conflicto, trabajando en las siguientes líneas básicas de intervención:

- > Atención de los procedimientos agrarios.
- > Regulación del uso y manejo de terrenos comunales.
- > Administración de los territorios baldíos recuperados no adjudicables.
- > Proceso de sensibilización que alerte a la comunidad en general sobre los usos permitidos en predios calificados como no adjudicables.

Así mismo, se establecieron las siguientes ocho (8) actividades (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2013).

1. Adelantar en las áreas de actuación focalizadas, la identificación preliminar de predios rurales que pueden ser objeto de iniciar en ellos actuaciones administrativas como clarificación de la propiedad, deslinde, recuperación de baldíos indebidamente ocupados y extinción del derecho de dominio. El desarrollo de esta actividad se adelantó a través de: a) Realización de campañas de divulgación en las áreas focalizadas con autoridades locales, organizaciones sociales y líderes campesinos sobre los procedimientos agrarios; para ello es importante disponer de material divulgativo sobre los trámites que se realizan para ejecutar cualquiera de los procedimientos agrarios. b) Revisión y análisis de la información predial recopilada en los estudios de tenencia y uso del suelo rural realizados en las áreas priorizadas por la entidad para identificar predios susceptibles de iniciar de oficio procedimientos agrarios. c) Consecución de información básica y evaluación de la misma para determinar la iniciación o no del trámite. Los recursos de inversión proyectados fueron de \$100 millones, los que se destinarían a la identificación de predios rurales con viabilidad para

iniciar procedimientos agrarios, para lo cual se proyectó adelantar 5 campañas de divulgación a nivel territorial.

2. Adelantar las actuaciones administrativas de conformidad con el marco normativo vigente para la culminación de los procedimientos agrarios que se encuentran en el registro de predios viables para continuar el proceso de los que quedaron en trámite de la vigencia anterior 2012. La planificación de los procedimientos agrarios que se tramitaron tiene en consideración varios aspectos como: actuación en las áreas focalizadas por la entidad y donde existe un trabajo previo de identificación, recopilación y análisis de información sobre predios rurales viables que permitan adelantar los trámites administrativos establecidos para los procedimientos agrarios; la concentración de expedientes que inician aquellos que están pendientes de culminación.

La ejecución de esta actividad comprende la realización de las siguientes tareas: a) Realizar la etapa previa que incluye: la consecución de información relacionada con el predio, como planos cartográficos, planchas catastrales, certificados de libertad y tradición, entre otros; análisis de la información básica a fin de concluir si es o no, procedente iniciar uno o varios de los procedimientos establecidos en los capítulos X (Clarificación de la Propiedad, Deslinde y Recuperación de Baldíos) y XI (Extinción del Dominio sobre Tierras Incultas) de la Ley 160 de 1994. b) Adelantar la etapa procesal que comprende la realización y generación del informe de la visita previa, condición para tener un análisis detallado del predio en aspectos como las características físicas, explotación económica, y colindantes. c) Preparación, registro y notificación de las resoluciones que inician los procedimientos; designación de curadores ad litem, cuando se requiera y programación y realización de las diligencias de inspección ocular. d) Adelantar las actuaciones que conducen a la decisión final, que comprende: preparar, expedir y notificar las resoluciones que culminan procedimientos; expedir y notificar las resoluciones que resuelven recursos cuando estos se presentan. El trámite administrativo establecido, de acuerdo a la normatividad vigente para los procedimientos agrarios, en condiciones normales requiere de aproximadamente 10 meses de ejecución. La ejecución de los trámites es una responsabilidad compartida entre el nivel territorial y central. En el nivel territorial se adelanta el 60% del trámite y en el nivel central el 40%. Teniendo en consideración el tiempo establecido para adelantar un trámite y la identificación de dos fases en su ejecución, las metas se establecen de acuerdo con estas particularidades. En

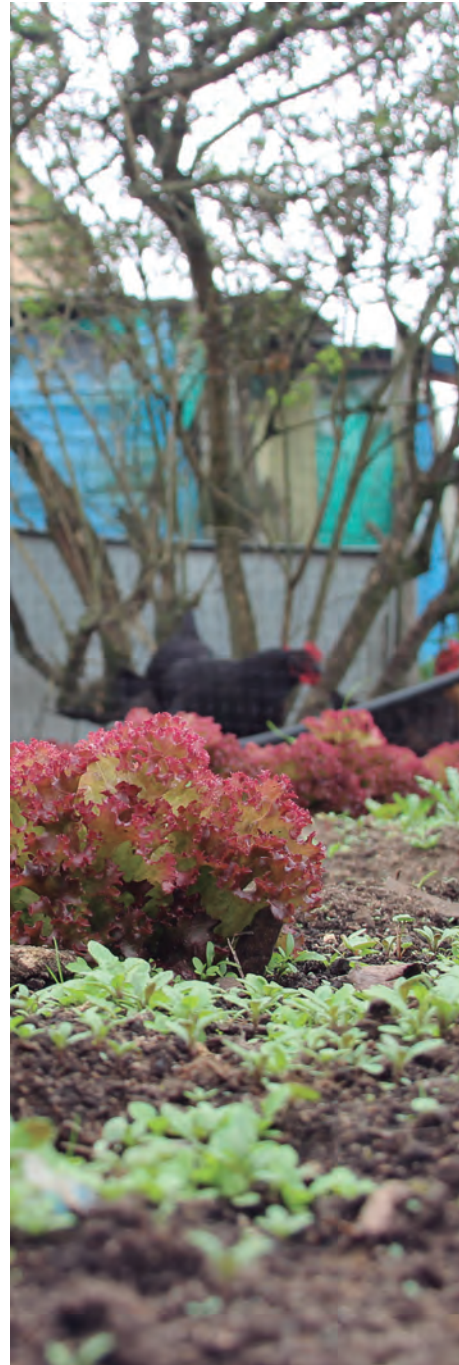


Foto UPRA

consecuencia, se proyectó realizar y terminar la etapa previa de 855 procesos, la culminación de la etapa probatoria de 1.005 trámites, que correspondería a procesos identificados durante el 2013, o que iniciaron acciones en el 2012 y no alcanzaron a culminar la etapa probatoria. Y la culminación del trámite de 751 expedientes. Se proyectó la recuperación de 25.000 hectáreas baldías indebidamente ocupadas.

3. Identificar y adelantar los trámites de procedimientos agrarios de impacto estratégico regional o nacional. Tiene como propósito dar un manejo especial a aquellos procedimientos agrarios que por sus características y extensión en área son de importancia por la recuperación de áreas rurales que deben ser protegidas o en las cuales se pueden impulsar programas de reforma agraria o para el establecimiento de reglamentos de uso. Dentro de estos procedimientos pueden estar la recuperación de ciénagas que en algunos casos abarcan más de un departamento; la priorización de estos procedimientos requiere de procesos previos de concertación con las entidades territoriales y las autoridades locales a fin de aunar esfuerzos técnicos y financieros para la realización de los mismos. Dada la magnitud de estos procesos las acciones que se proyectaron abarcan más de una vigencia.

Los procedimientos agrarios de impacto regional que se proyectaron para el 2013 son: Ciénaga Grande, ubicada en el departamento de Córdoba, que consistía en un proceso de recuperación de 28.000 hectáreas aproximadamente de terrenos baldíos indebidamente ocupados, las cuales fueron deslindadas en 1984. Ciénaga de la Zapatosa ubicada en los departamentos del Cesar y Magdalena, donde se adelantaría un proceso de deslinde de tierras de la Nación sobre una extensión de aproximadamente 60.000 hectáreas y se tendría como propósito determinar los límites geográficos de las ciénagas, playones comunales, baldíos adjudicables y predios de propiedad privada. Dada la extensión de área intervenida, aproximadamente 88.000 hectáreas, para el 2013 se proyectó realizar las dos primeras etapas, es decir previa y procesal, de dos de los procesos reseñados y llegar a decisión final de uno de ellos. También es importante mencionar que se propuso adelantar gestiones para vincular a las entidades territoriales a fin de poder aunar esfuerzos y recursos en la culminación de los mismos. La ejecución de esta actividad comprendería la realización de: a) Identificación de los procedimientos susceptibles de adelantar, realizar los procesos de concertación con las entidades territoriales y determinar los mecanismos de cooperación institucional; b) Adelantar la etapa procesal

y finalmente c) Adelantar las actuaciones que conducen a la decisión final. Para las visitas de seguimiento se tuvo previsto realizar durante el año en promedio cinco (5) viajes a cada uno de los procesos para un total de veinte (20) jornadas de seguimiento. Cada visita de seguimiento tendría una duración promedio de dos (2) días y sería realizada por un (1) profesional.

4. Promover y establecer reglamentos para el uso y manejo adecuado de los terrenos comunales, por parte de quienes la ley establece como usuarios, aportando a la solución de los conflictos sociales, el ordenamiento del territorio y la defensa de las tierras de la Nación. La ejecución de esta actividad se realizó mediante las siguientes fases: a) Alisamiento previo que comprende: la identificación de las áreas determinadas como comunales, disposición del concepto de la autoridad ambiental e identificación de las comunidades que habitan en la zona. b) Registro y selección de aspirantes que comprende: difusión y capacitación a las comunidades y autoridades locales vinculadas con el área objeto de reglamento, convocatoria a las familias interesadas, revisión y precalificación de formularios, preparación y realización del comité de selección de aspirantes, generación del registro de aspirantes que reúnen los requisitos. c) Autorización del uso y manejo de los terrenos comunales conformada por: elaboración y trámite de la resolución que autoriza el uso de los terrenos, conformación de la Junta de Defensa de los Terrenos Comunales en la que participarían los usuarios seleccionados, establecimiento del reglamento de uso y manejo. d) Acompañamiento que comprende apoyo a la asamblea general de usuarios para que realice el control y veeduría al proceso, apoyo a las Juntas de Defensa para establecer alianzas entre las autoridades municipales y la autoridad ambiental para el desarrollo de actividades productivas viables, manejo de los recursos naturales entre otras. Para el 2013 se proyectó la culminación de los trámites, lo que permitiría el manejo de las zonas por parte de las comunidades rurales, tanto campesinos pobres como pescadores, de manera ordenada y respetando las normas ambientales de una extensión aproximada de 1.225 hectáreas. Para el desarrollo de esta actividad se destinaron \$667.2 millones, recursos con los cuales se buscaba concluir la constitución de cuatro reglamentos de manejo y uso de terrenos comunales, iniciados en el 2012.
5. Adelantar las gestiones para realizar la administración y control de los predios baldíos no adjudicables que han sido recuperados por el Estado, garantizando la protección de



las tierras de la Nación. Se promueven procesos de ordenamiento ambiental y agrario en el territorio que contribuyan a la conservación del patrimonio natural y cultural; a la disminución de la presión sobre los ecosistemas y a la utilización racional de los bienes y servicios ambientales de los territorios baldíos reservados, ubicados en las islas del archipiélago de Nuestra Señora del Rosario y San Bernardo. Las tareas para el desarrollo de esta actividad fueron: a) Preparación y celebración de convenios de cooperación responsables de controlar la utilización de los recursos en las islas recuperadas. b) Adelantar auditoría y verificación del cumplimiento de los compromisos establecidos en los convenios. Los recursos asignados para el desarrollo de estas acciones fueron de \$1.133,7 millones. La meta proyectada se refirió a dos procesos específicos, Islas del Rosario y San Bernardo.

6. Establecer e implementar mecanismos de sensibilización e información sobre el uso adecuado de terrenos baldíos definidos como no adjudicables. Para avanzar en la administración y recuperación de las tierras de la nación no adjudicables, se propuso adelantar acciones de divulgación y sensibilización a la población colindante con estas áreas sobre la importancia del uso y manejo adecuado de estos terrenos proponiéndose: realizar eventos informativos sobre el buen uso de los terrenos baldíos recuperados y que no son adjudicables así como para dar a conocer las sanciones aplicadas a quienes los ocupen indebidamente. Los recursos de inversión proyectados para el desarrollo de esta actividad fueron \$24.800.000 y la meta propuesta fue adelantar 10 eventos de divulgación y sensibilización.
7. Conformar las bases de datos actuales e históricos sobre los procedimientos agrarios. La entidad requería de la reconstrucción, organización y digitalización de los expedientes que se conformaron con los trámites y la culminación de los procedimientos agrarios adelantados por el INCORA y el INCODER; lo anterior debido a que en los procesos de liquidación y adecuación institucional no se dispuso de un plan de recepción y traspaso de documentación y archivos históricos de las entidades liquidadas, generando una desorganización en la documentación recibida y en algunos casos pérdida de la memoria institucional. La organización y digitalización de los archivos son de carácter urgente, para atender con oportunidad y eficacia los requerimientos que se presenten a la institución en cumplimiento de lo establecido en los artículos 76 y 96 de la Ley 1448 del

2011, sobre el suministro de la información necesaria para los propósitos de inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, en particular para la plena identificación de las víctimas y otros potenciales interesados, del predio y sus antecedentes históricos. Esta actividad se inició en el 2012, cubriendo dieciséis (16) direcciones territoriales y el nivel central; en el 2013 se proyectó su continuidad, impulsando las acciones en siete (7) direcciones territoriales, cubriendo de esta manera la información total, quedando pendiente la digitalización de toda la información y logrando con ello el 70% del archivo histórico actualizado de procedimientos agrarios, disponible para consulta y suministro de información.

8. Realizar el seguimiento y evaluación a la ejecución de las actividades previstas en este proyecto y establecer acciones de mejora. Dada la importancia de hacer un mayor seguimiento y control a la gestión adelantada por las Direcciones Territoriales, que permita el establecimiento de correctivos oportunos cuando se encuentren deficiencias en el cumplimiento de los compromisos y metas establecidas, se propuso realizar dos seguimientos al año por Dirección Territorial. Con estos seguimientos se hace una revisión sobre el cumplimiento de las directrices y lineamientos establecidos para la ejecución de los procedimientos de baldíos, verificar el cumplimiento de la normatividad vigente en los trámites adelantados, la organización de los expedientes en trámite y culminados, y se hacen algunas visitas de campo para verificar las adjudicaciones. De estas visitas de evaluación se generan actas en las que se registren los resultados de la visita, las recomendaciones para el mejoramiento y los compromisos tanto del nivel central como del territorial. La meta: seguimiento a la gestión realizada por el 100% de las Direcciones Territoriales con acciones de mejora. Se previó realizar dos visitas al año a cada una de las territoriales, cada visita tendría una duración de dos (2) días y viajarían dos (2) profesionales, un abogado para hacer el seguimiento jurídico y un profesional adicional que realizaría el seguimiento presupuestal.
- c. Plan de acción para la Implementación del Ordenamiento, Protección y Regularización de Tierras a Nivel Nacional.

Este proyecto tuvo como objetivo contribuir a la erradicación de factores que inciden en el incremento de la pobreza en la po-

blación rural a través de una gestión técnicamente orientada que configure la sostenibilidad de las áreas rurales, mediante el desarrollo de métodos eficientes de regularización y organización del territorio y la generación y operativización de propuestas de política para el adecuado uso del suelo rural acorde a su vocación, desarrollando las siguientes once (11) actividades (Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER, 2013):

1. Realizar los procesos de delimitación geográfica y caracterización biofísica, ambiental, socioeconómica e institucional en las áreas priorizadas (Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial) y apoyar los procesos de consolidación y desarrollo de las Zonas de Reserva Campesina constituidas, con lo cual se pretende reducir los desequilibrios regionales e inequidades generando un mayor impacto de la inversión pública rural y la articulación de esfuerzos públicos y privados. Para ello debe: a) Iniciar trámites para la constitución de tres Zonas de Reserva Campesina que comprenden: delimitación geográfica, identificación del uso y vocación del suelo, análisis de tenencia de la tierra, elaboración de los índices de capacidad institucional, índice de capacidad organizativa, estudio socioeconómico participativo, formulación de los planes de desarrollo sostenible, acciones que llevan involucrado un proceso de participación y concertación con las comunidades y las autoridades locales y regionales. El alcance de esta meta va hasta la presentación del proyecto del acto administrativo que constituye la zona ante el Consejo Directivo para su aprobación. La inversión prevista por zona fue de \$400 millones, para un total de \$1.200 millones. Concluir siete (7) trámites de constitución de Zonas de Reserva Campesina que se encontraban en etapa avanzada, que comprendió: formulación de Planes de Desarrollo Sostenible, acciones que llevan involucrado un proceso de participación y concertación con las comunidades y las autoridades locales y regionales, convocatoria y celebración de audiencias públicas. El alcance de esta meta fue la presentación del proyecto del acto administrativo que constituye la zona ante el Consejo Directivo para su aprobación. La inversión estimada fue de \$1.147,5 millones. b) Realización de gestiones para el fortalecimiento, desarrollo y consolidación de seis (6) Zonas de Reserva Campesina constituidas y en funcionamiento que comprende: realizar los diagnósticos de tenencia y uso de los predios rurales

- ubicados en el área de influencia de las zonas, coordinar la realización de procesos de formalización de la propiedad y demás aspectos identificados en los estudios; y continuar con los procesos de apoyo a las comunidades en la concertación de los planes de inversión establecidos para las zonas. Para esto era necesario convocar a la institucionalidad pública y privada del orden territorial y nacional para presentar los planes de inversión y establecer alianzas, acuerdos o convenios público – privados para el desarrollo de proyectos de impacto en la zona. La meta era disponer al menos de una alianza público privada por zona de reserva en desarrollo, la inversión estimada fue de \$1.850 millones. c) Identificación, delimitación y caracterización de una zona de desarrollo empresarial que comprende: análisis y evaluación del estudio técnico que sustenta la creación de una zona de desarrollo empresarial; análisis y evaluación de los proyectos productivos propuestos para adelantar en la zona; validación técnica del uso y aprovechamiento del suelo y las aguas, y concertación con las autoridades locales y las comunidades sobre los beneficios que se generan con la implementación de esta figura de ordenamiento territorial. La determinación de esta zona tuvo en consideración la metodología diseñada y validada en el 2012. Se entiende que el proceso de constitución tiene como alcance para el cumplimiento de metas, el desarrollo de todas las actividades hasta la presentación del Proyecto de Acuerdo de constitución de la Zona de Desarrollo Empresarial ante el Consejo Directivo, quien finalmente culmina el proceso con su decisión. Se propuso constituir al menos una Zona de Desarrollo Empresarial, para lo cual se destinó una inversión de \$170 millones. En la constitución y consolidación de Zonas de Reserva Campesina y Zonas de Desarrollo Empresarial el alcance del proyecto va hasta la adopción de un Plan de Desarrollo y emisión de Acuerdo del Consejo Directivo, resultado de procesos de planificación participativa liderados por el INCODER con el fin de buscar la articulación de la institucionalidad pública, privada y comunitaria en la financiación y ejecución de acciones.
2. Adelantar los trámites para legalización y depuración de predios del Fondo Nacional Agrario FNA, priorizando a la población de Red Juntos, que reúna las condiciones para ser beneficiarios. Se propuso dar celeridad a la legalización de los predios del Fondo Nacional Agrario FNA contribuyendo con la estrategia de formalización de la propiedad, garantizando el acceso real a la propiedad de los ocupantes de estos predios cuando reúnen las condiciones para ser be-

Es el modo y no el título lo que genera la verdadera propiedad, es decir que así la persona tenga el título, si el modo no se perfecciona, no podrá ser considerado dueño de la cosa.

neficiarios, asegurando el acceso a otros pobladores cuando sea del caso o concluyendo los trámites o trasladando las decisiones cuando corresponden a otras instituciones. Las acciones que se contemplaron en el desarrollo de esta actividad son las siguientes: a) Organización de los expedientes, visita de caracterización, levantamiento topográfico, emisión de concepto jurídico, análisis fiscal del predio. b) Adelantar en los casos que se requiera las actuaciones administrativas tales como: decaimiento del acto administrativo, revocatorias y caducidades administrativas de las parcelas, para el saneamiento y regularización de la propiedad. c) Revisión y análisis de formularios de aspirantes a la adjudicación, preparación y realización del comité de selección, expedición de resolución de adjudicación y notificación de la resolución. d) En el caso de los predios ocupados de hecho es preciso realizar un procedimiento especial que incluya la etapa probatoria que debe concluir con la decisión de adelantar o no el procedimiento ordinario arriba descrito.

La meta propuesta fue la culminación de 2.800 trámites sobre los expedientes de parcelas registradas en el Fondo Nacional Agrario FNA. Estos trámites corresponden a: a) 1.200 trámites que culminan en adjudicación y (b) 1.600 que no concluyen en adjudicación como revocatorias directas, caducidades administrativas y remisiones a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, en cumplimiento del procedimiento especial previsto en el Capítulo VII del Acuerdo 266 de 2007 y aquellos en los cuales estas parcelas deban ser adjudicadas con base en lo reglamentado por el citado Acuerdo. Del total de trámites adelantados se esperaba concluir con la adjudicación de 1.200 parcelas, con un área aproximada de 10.800 hectáreas; para realizar las acciones previstas se proyectó una inversión de \$2.800 millones, destinada a contratar los servicios profesionales y técnicos requeridos para adelantar los procedimientos administrativos, el pago de los gastos de desplazamiento y viáticos para realizar el trabajo de campo, los gastos para las convocatorias de los comités de selección y otros gastos de apoyo como suministros, papelería y conectividad.

3. Adelantar los procedimientos de adjudicación de bienes del FNA y expedir los actos correspondientes en cumplimiento a órdenes judiciales en los procesos de restitución de bienes, (Ley 1448, 2011). En desarrollo de la ley de víctimas se dispuso de las condiciones técnicas, jurídicas y administrativas para dar atención oportuna a los trámites de legalización de predios del Fondo Nacional Agrario FNA,

cuando los procesos judiciales determinen la adjudicación de los mismos a víctimas, priorizando a la población de Red Juntos. Las tareas previstas para el cumplimiento de lo propuesto radicaban en: a) Recepción de solicitudes, verificación y validación de la información con el registro de predios del FNA. b) Expedición y notificación de los actos administrativos. Para el desarrollo de esta actividad se destinaron \$300 millones, recursos con los cuales se proyectó atender el 80% de las solicitudes recibidas.

4. Adelantar las gestiones relacionadas con la evaluación técnica y jurídica de los predios provenientes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, otras entidades, y la recepción y administración de los mismos hasta su adjudicación. Se pretende la incorporación de aquellos predios extinguidos por la Dirección Nacional de Estupefacientes, o a quien se delegue, que no son objeto de los programas de Restitución a Víctimas y que son aptos para actividades productivas, así como los disponibles en otras instituciones del Estado que reúnan los requisitos para su incorporación a la actividad productiva rural. Las acciones que se programaron en desarrollo de esta actividad fueron las siguientes: a) Revisión de los documentos enviados por la DNE o quien asuma la función, relacionados con los predios sobre los cuales se ha proferido sentencia judicial ejecutoriada de extinción de dominio y que no son objeto de la restitución de tierras así como de la suministrada por otras entidades acerca de la ubicación del predio, situaciones de orden público en la zona, ocupaciones de hecho. b) Con la información preliminar sobre la posible potencialidad productiva de los predios, se adelantaría la verificación en campo de las características físicas, químicas, biológicas, agrológicas, económicas y sociales que reviste para desarrollar procesos productivos, para efectos de calificarlos como aptos o no aptos. c) A los predios calificados como aptos se les realiza el análisis jurídico y fiscal requisito para determinar si presentan o no restricciones (como ocupaciones, contratos de administración, entre otros) para la vinculación de manera inmediata a proyectos productivos, o deudas fiscales y de servicios públicos que exijan adelantar las gestiones para el saneamiento de las mismas. d) Coordinar la entrega formal y material de los predios que tienen concepto positivo y determinar la protección y/o administración de los mismos cuando sea del caso. Teniendo en consideración que la disponibilidad de predios depende no sólo de la culminación de los procesos de extinción, sino de la utilidad de los mismos para resolver problemas de restitución, la meta propuesta fue adelantar la evaluación técnica, jurídica y



Foto Cortesía CORPOICA

fiscal del 80% de los predios que queden disponibles para adjudicar y tengan viabilidad para promover en ellos proyectos productivos en beneficio de la población más pobre del sector rural. La realización de estas acciones demandaron una inversión de \$400 millones, que corresponde a la contratación de servicios profesionales y técnicos, a la financiación de gastos de viaje, la consecución de información y la realización de estudios de suelos.

5. Atender y tramitar las solicitudes de protección de predios en el RUPTA. La finalidad es adelantar los trámites establecidos para la protección individual de predios rurales declarados en abandono a causa de la violencia ante las Oficinas de Notariado y Registro o el envío a las alcaldías municipales cuando se trate de predios urbanos. A partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) se presenta un incremento importante en el número de solicitudes de protección allegadas al instituto, que seguirán atendiendo y tramitando hasta que se concluya el proceso de transferencia del RUPTA a la Unidad de Restitución, esto para garantizar la cooperación interinstitucional y la continuidad en la prestación de los servicios del estado a la ciudadanía, en este caso a los propietarios de predios rurales. Las acciones que se adelantarían son las siguientes: a) Adelantar los trámites del 90% de las solicitudes individuales de protección de predios, remitidas al INCODER. b) Iniciar la ejecución de acciones referentes al trámite de las solicitudes de medida de protección para territorios étnicos, así como la inclusión en el aplicativo, de las protecciones colectivas. Para realizar esta actividad se contemplaron recursos por \$400 millones, los cuales estaban orientados principalmente a la contratación de abogados responsables de revisar la documentación y adelantar los trámites de consecución de información que no está disponible y de técnicos responsables de registrar la información en el aplicativo establecido para tal fin.
6. Atender y tramitar la apertura del folio de matrícula inmobiliaria de terrenos baldíos abandonados por la violencia (otra forma de formalización). La finalidad es aplicar el procedimiento establecido por el Acuerdo número 284 de fecha 02 de agosto de 2012, expedido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, al 90% de las solicitudes que cumplan con los requisitos establecidos en el mismo. El Programa de Protección Patrimonial registraba 29.000 notas devolutivas cuya causal era la ausencia del folio de matrícula inmobiliaria de los predios objetos de protección, de los cuales sólo se han identificado 393 casos en los que el solicitante ha radicado solicitud de titulación,

requisito sine qua non para el inicio del trámite. Lo anterior, en virtud de lo dispuesto en la Sentencia de la Corte Constitucional T- 821 de 2007 y el Auto 008 de 2009 de seguimiento de la Sentencia Tutela 025 de 2004 que impone al Estado la obligación de proteger los derechos sobre los bienes de la población en situación o riesgo de desplazamiento forzado, así como la protección de la ocupación ejercida sobre un baldío de la nación por un sujeto desplazado o en riesgo de serlo. Para lograr el objetivo propuesto era necesario adelantar el trámite administrativo definido en el citado acuerdo, mediante el desarrollo de las siguientes etapas procesales: a) Verificación de los requisitos de procedibilidad. (artículo 5). b) Verificación y recopilación de los documentos necesarios para inicio del trámite. (artículo 6). c) Cruce de información (artículo 7). d) Verificación de la existencia de planos del terreno objeto de la solicitud (artículo 8). e) Notificación, comunicación y publicación de un aviso informando de la apertura del trámite administrativo (artículo 9). f) Oposiciones, alegaciones y práctica de pruebas. (artículo 10). g) Resolución final (artículo 11). h) Inscripción de la medida publicitaria (artículo 12). Se previeron recursos por \$365.250.000, los cuales se orientaron principalmente a contratar los servicios profesionales de abogados, para surtir el procedimiento administrativo reglamentado en el Acuerdo 284 de 2012 y los servicios técnicos para el registro de la información en el aplicativo establecido para tal fin. Así mismo, se requirió la contratación de un ingeniero topográfico o catastral que apoye la realización de la etapa de verificación de la existencia o levantamiento de planos del terreno objeto de la solicitud.

7. Realizar las gestiones para diagnosticar, documentar y generar la ruta jurídica sobre los casos de restablecimiento de los derechos de propiedad, competencia del INCODER y coordinar la transferencia de los mismos a las dependencias responsables de dar continuidad a los trámites administrativos. Comprende la identificación, documentación y determinación de la ruta jurídica a seguir según la problemática identificada como etapa previa al trámite administrativo que deba ser realizado por las diferentes dependencias de la entidad de acuerdo con su competencia o remitirlo a otras instituciones en los casos en que esto aplique. Se adelantarían acciones de coordinación con otras instituciones que tienen responsabilidades con el restablecimiento de derechos sobre la propiedad para efectos de dar celeridad a los trámites de competencia del INCODER. Las acciones contempladas para el desarrollo de esta actividad fueron: a) Diagnóstico, documentación

de casos y definición de rutas jurídicas. b) Actuaciones administrativas (revocatorias directas y caducidades) en casos de despojo, concentraciones ilegales de propiedad, deficiencias en la protección de tierras. c) Identificación y saneamiento de situaciones jurídicas de apropiación ilegal de tierras en convenio con la Superintendencia de Notariado y Registro SNR.

Para realizar esta actividad se proyectó una inversión \$1.800 millones, recursos que financiarían la contratación de servicios profesionales y técnicos requeridos para realizar los procesos jurídicos, así como pasajes y gastos de viaje para realizar verificaciones en campo. La meta propuesta era establecer el 100% de las rutas jurídicas de los casos que se presenten y verificar el cumplimiento de los trámites en las dependencias responsables tanto internas como externas.

8. Adquirir predios por intervención directa para adelantar su adjudicación en UAF a familias campesinas o familias de Red Juntos que requieran ser reubicadas en Zonas de Reserva Campesina o Zonas de Protección. La adquisición de estos predios se enmarcan dentro del Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 (Adquisición de Tierras por el INCORA reglamentado por el Decreto 1277 de junio de 2013) que hace referencia a la adquisición de predios por intervención directa para casos especiales. El desarrollo de esta actividad comprendía las siguientes tareas:
  - a) Cuantificación y priorización de la demanda: para el efecto se hace el registro de aspirantes a la adjudicación de unidades agrícolas familiares, siempre y cuando cumplan las condiciones para ser reubicadas en Zonas de Reserva Campesina, o localización en zonas de riesgos naturales o de protección especial.
  - b) Identificación y evaluación de los predios susceptibles de compra que comprendió la realización del estudio jurídico base para determinar la historia del mismo y el estudio técnico de la aptitud agropecuaria, que permita mediar el potencial productivo del predio y avalúos comerciales. Cumplidos estos requisitos, si el predio es calificado como apto se procede a formular la oferta de compra.
  - c) Selección de beneficiarios: análisis, calificación, selección y aprobación de beneficiarios. La selección de los aspirantes al subsidio de tierras comprende la revisión y evaluación del cumplimiento de los requisitos establecidos, que serán posteriormente presentados al comité regional de selección.
  - d) Formulación de proyectos productivos: Verificación de cumplimiento con los requisitos establecidos

en el Decreto 2000 del 2009, en particular que el proyecto genere una tasa interna de retorno como mínimo del 6%, que cumpla con las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y que se articule a los planes de desarrollo municipal. e) Adquisición de los predios y adjudicación de las UAF. Se proyectó la adquisición por intervención directa 3.231 hectáreas, con el fin de beneficiar a familias en el territorio priorizado. La inversión proyectada para el desarrollo de esta actividad fue de \$26.308,9 millones.

9. Realizar la evaluación y ajuste de la Unidad Agrícola Familiar de conformidad con el nuevo marco normativo existente y los estudios realizados por zonas relativamente homogéneas y a nivel departamental. Dados los nuevos enfoques sobre el concepto de Unidad Agrícola Familiar, UAF y teniendo en consideración que ella es un parámetro para efectos de determinar el acceso a la tierra para los pobladores rurales en cualquiera de las modalidades existentes, se requería dar continuidad al trabajo iniciado en el 2011, con el cual se hizo una primera aproximación a los conceptos existentes y la forma de unificarlos en la gestión institucional. Actualmente se regula con la Resolución 041 de 1996 de INCORA.

Para la vigencia 2012 se dio inicio al proceso de reformulación de la UAF en siete departamentos: Bolívar, Córdoba, Sucre, Antioquia, Santander, Norte de Santander y Tolima; para el 2013 se proyectó culminar esta actividad adelantando la reformulación de la UAF en los departamentos restantes, llegando de esta manera a contar con una UAF reformulada con fundamentos técnicos que respondan a las condiciones físicas, económicas, sociales y ambientales actuales de las áreas rurales. Los recursos asignados para esta actividad fueron de \$1.908,3 millones, destinados a realizar la determinación de la UAF en catorce (14) departamentos, los cuales se realizarían con entidades especializadas en el tema a nivel nacional o territorial y la programación de eventos de socialización y divulgación de los resultados obtenidos a servidores públicos, instituciones territoriales, organizaciones sociales y comunidades. Las tareas previstas para el cumplimiento de la actividad corresponden a: a) Evaluación y ajuste de la UAF, por zonas relativamente homogéneas, validación regional y generación de los documentos para aprobación del Consejo Directivo. b) Socialización de los resultados con los funcionarios y actores territoriales. c) Supervisión de la evaluación y ajuste y del proceso de validación regional.

10. Conformar las bases de datos actuales e históricos sobre predios del Fondo Nacional Agrario FNA. La entidad requiere de la reconstrucción, organización y digitalización de los expedientes que se conformaron con los trámites de adjudicación de tierras del Fondo Nacional Agrario FNA de adelantados por el INCORA y el INCODER. Debido a que en los procesos de liquidación y adecuación institucional no se dispuso de un plan de recepción y traspaso de documentación y archivos históricos de las entidades liquidadas, generando una desorganización en la documentación recibida y en algunos caso pérdida de la memoria institucional. La organización y digitalización de los archivos es de carácter urgente para la entidad y fundamental para atender con oportunidad y eficacia los requerimientos que se presenten a la institución en cumplimiento de lo establecido en los artículos 76 y 96 de la Ley 1448 del 2011, sobre el suministro de la información necesaria para los propósitos de inscripción en el registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, en particular para la plena identificación de las víctimas y otros potenciales interesados, del predio y sus antecedentes históricos. Por otra parte se requeriría cruzar estas bases con la de la Red Juntos, a fin de tener una población objetivo claramente identificada y proceder a su atención de manera prioritaria. Para el 2013 se tenía previsto iniciar acciones en las Direcciones Territoriales que no iniciaron en el año anterior. Se proyectó su continuidad en el 2013, logrando con ello avanzar en el 60% pendiente de actualización y disponibilidad del archivo para consulta y suministro de información. Para el desarrollo de esta actividad se proyectó una inversión de \$1.100 millones.

11. Implementar los instrumentos de segui-

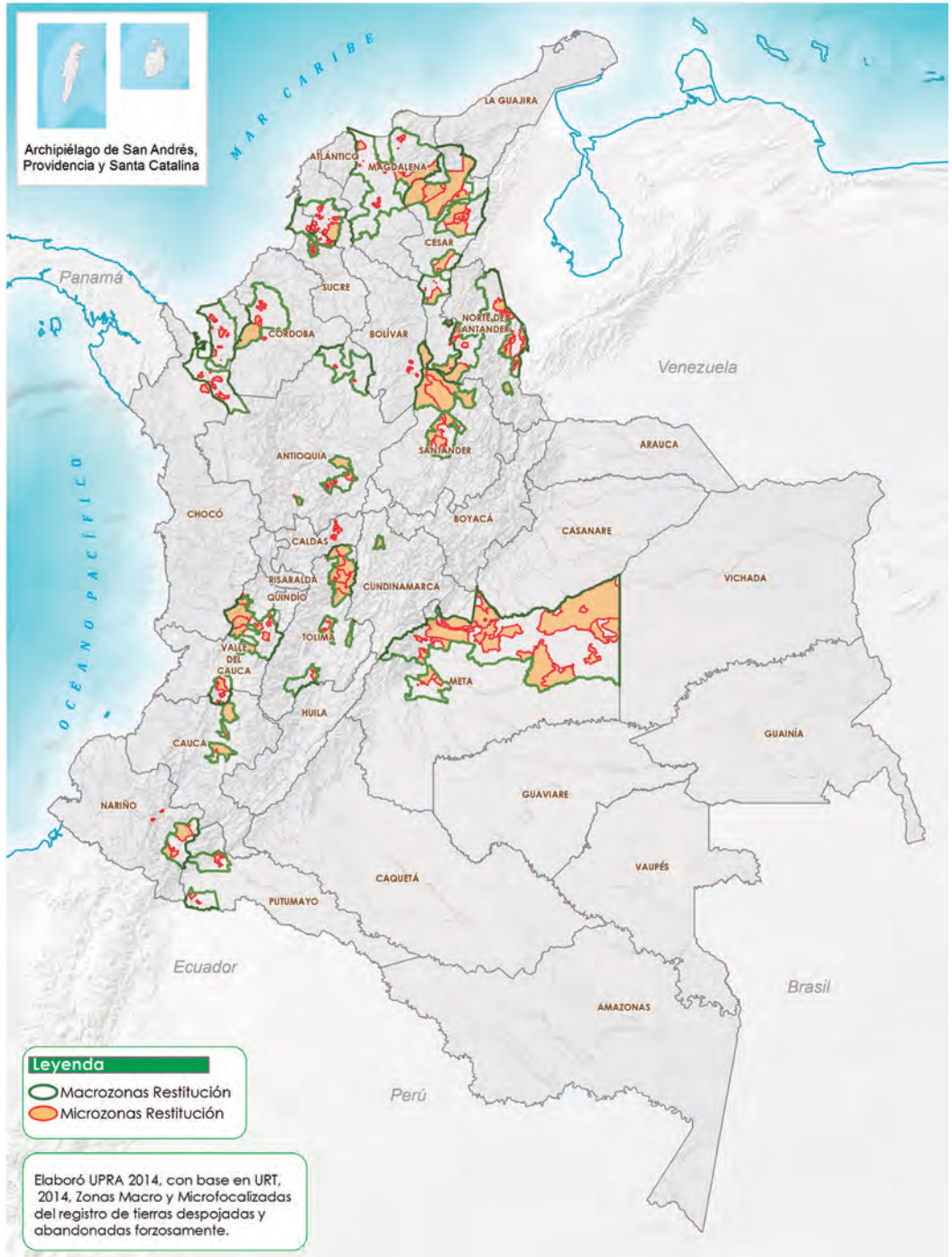
miento y evaluación. Dada la importancia del ordenamiento territorial, como componente que contribuye a avanzar en procesos de planificación territorial sostenible, se requiere de un seguimiento periódico al cumplimiento de los compromisos y actividades que realizan las Direcciones Territoriales con el propósito generar los ajustes, correctivos y mejoras oportunas, tanto a estos procesos como al plan estratégico de la entidad. Los recursos asignados para el desarrollo de esta actividad fueron de \$250 millones, con los cuales se proyectaría realizar el seguimiento a 22 direcciones territoriales.

Para cumplir con lo previsto se requería: a) Definir el plan de seguimiento a las Direcciones Territoriales comprometidas con los trámites de procedimientos agrarios y los que se adelantan en el nivel central. b) Realizar el seguimiento y rendir los informes correspondientes, establecer los correctivos para el mejoramiento.

### 8.3. Proyecto de Inversión para la Implementación del Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional UAEGRTD

Para la operación de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, se creó el proyecto de inversión denominado "Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono Predios

Mapa Zonas de Restitución de tierras (Macro y Micro Focalización)



Nacional”, que tiene como objetivo, establecer y fortalecer la capacidad institucional para atender los procesos de restitución y formalización de los derechos sobre la tierra y los territorios de las víctimas e implementar la política integral de tierras.

Para cumplir con este objetivo la UAEGRTD ejecutó las siguientes nueve (9) actividades (Unidad de Restitución de Tierras, 2013):

1. Realización de actividades y trámites administrativos correspondientes a las etapas de registro, representación judicial y post-fallo: se adelantan las actividades y trámites del procedimiento previsto para la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011, y el Decreto 4829 del 20 de Diciembre 2011 que reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011, de forma tal que se garantice un nivel de respuesta adecuado para el volumen de solicitudes de restitución que se reciben en la Unidad.
2. Realización de actividades y trámites administrativos para la protección y restitución de grupos étnicos: se avanza en actividades y trámites del procedimiento previsto con enfoque diferencial para la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448 de 2011 y los decretos reglamentarios en materia de medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a grupos étnicos: Decreto 4633/2011 para las víctimas pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y Decreto 4635/2011 para las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.
3. Realización de actividades relacionadas con la operación y ejecución del Fondo de Restitución: esta actividad ejecuta lo descrito en el artículo 111 de la Ley 1448 de 2011 la cual creó el Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, como un Fondo sin personería jurídica, adscrito a dicha Unidad Administrativa Especial, con el objetivo principal de servir de instrumento financiero para la restitución de tierras de los despojados, pago de compensaciones establecido en los artículos 97 y 98, y manejo y explotación de proyectos productivos preceptuado en el Artículo 99 de la citada ley.
4. Pago de compensaciones a las víctimas del despojo o terceros de buena fe por fallo judicial emitido por jueces: La Ley 1448 de 2011 en sus artículos 97 y 98 contempla el pago

por compensación (medioambiental, económica y pago en efectivo). Según el CONPES 3712 de 2011, estima un valor promedio de \$15.000.000 por compensación.

5. Adecuación, montaje, mantenimiento y operación de unidades de restitución de tierras despojadas: para atender las reclamaciones de las víctimas del despojo y abandono de los predios rurales y garantizar el cumplimiento de las metas de gobierno, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de la Restitución de Tierras Despojadas UAEGRTD, se propone la apertura inicial de 21 oficinas regionales, para una cobertura en 17 departamentos y 221 municipios. La apertura de estas sedes se llevaría a cabo de manera gradual y su acción se focalizaría en aquellas zonas donde se presenta la mayor densidad del abandono y el presunto despojo. Con los recursos de inversión de la vigencia 2012 se financian los gastos de adecuación, montaje y operación de las sedes regionales.
6. Diseño e implementación planes estratégicos e institucionales: Se adelantaría el diseño e implementación parcial de planes y programas estratégicos institucionales para dotar a la Unidad de Restitución de Tierras de las herramientas transversales operativas necesarias para ejecutar la política de restitución de tierras de forma efectiva y bajo los parámetros que contempla la ley.
7. Realización de convenios interadministrativos relacionados con la gestión de la restitución de tierras: comprende las actividades de gestión interinstitucional para la articulación con entidades involucradas en el restablecimiento de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, se avanza en esta materia que contribuye en la implementación efectiva del componente de restitución de tierras de la Ley de Víctimas.
8. Implementación de la infraestructura tecnológica y sistemas de información: mediante el desarrollo de esta actividad se adelanta en la dotación a la Unidad de Restitución de Tierras Despojadas en la incorporación de la infraestructura de hardware, software y servicios de conectividad y telecomunicaciones necesarios para operar el sistema de registro de tierras despojadas y abandonadas, en el nivel central y en las distintas territoriales de la Unidad de Restitución de Tierras.
9. Elaboración de estudios técnicos y consultorías relacionados con la restitución: las necesidades identificadas por la Unidad de Restitución de Tierras en cuanto a la

realización de estudios técnicos y consultorías son tendientes a instrumentalizar y operacionalizar la política de restitución de tierras.

Teniendo en cuenta que la Ley 1448 de 2011, establece que el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, se implementara de manera gradual y progresiva, basados en la situación de seguridad, densidad histórica del despojo y condiciones para el retorno; la UAEGRTD define áreas geográficas donde se adelantaran los análisis previos para la inscripción de los predios al registro por medio del proceso de microfocalización.

Para la definición de estas zonas el Centro Integrado de Inteligencia para la Restitución de Tierras, analiza la seguridad en una zona y rinde un informe que contiene varios componentes, entre ellos la presencia de cultivos ilícitos, presencia de grupos ilegales y dinámica del conflicto. Este informe es presentado ante el Comité Operativo Local de Restitución, integrado por la Fuerza Pública, con el fin de dar luz verde al proceso de restitución.

Para el año 2013 las zonas microfocalizadas eran:

a. Departamento de Antioquia:

- > **Municipio de San Carlos, las veredas:** El Choco, El Jordán: Las Frías, Llanadas, La Ilusión, El Tigre, La Luz, Portugal, Tinajas, La Cascada, Paraguas, Juanos (Juanes), Palmeras, Palmichal, La Hondita, El Vergel, Hortoná, Capotal (Cadotal), Dos Quebradas, Arenosas (La Arenosa), Dinamarca, La Tupiada, Pabellón y Betulia.
- > **Municipio de Apartadó, las veredas:** El Reposo, Vijagual, Tres Esquina y San Martín.
- > **Municipio de Granada, las veredas:** El Jardín, Reyes, La Cascada, El Roble, El Edén, El Tabor, Los Planes, Malpaso, Campo Alegre, Quebradona Arriba, Quebradona Abajo, Galilea y Las Faldas.
- > **Municipio de Mutatá, las veredas:** Bejuquillo y Los Cedros.
- > **Municipio de Necoclí.**
- > **Municipio de Turbo, las veredas:** Paquemás, Macondo, Puerto Voy, San Jorge, California, Nueva Unión, La Teca, Coquitos, La Piña y Calle Larga.

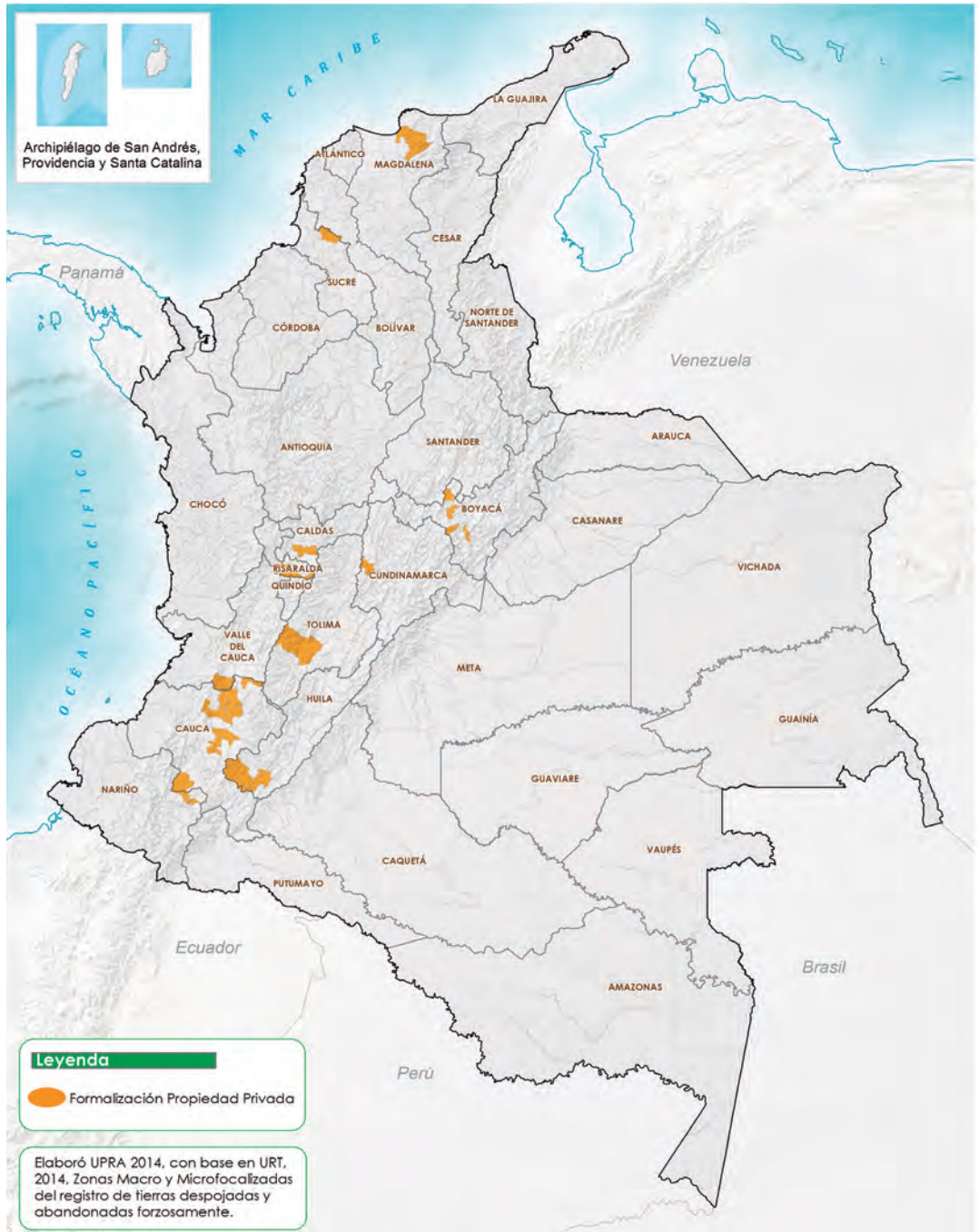
b. Departamento de Bolívar:

- > **Municipio de San Jacinto, las veredas:** San Cristobal, Paraíso, Bongal y Cataluña.
- > **Municipio de Carmen de Bolívar, las veredas:** Zona Baja de

- Carmen de Bolívar, Hondible, Loma Central, Saltones De La Mesa, Reforma, Lázaro, La Pita, Jojancito y Tierra Grata.
- > **Municipio de María la Baja, las veredas:** Mampujan.
  - > **Municipio de San Juan Nepomuceno, las veredas:** Las Brisas.
- c. Departamento de Cesar:
- > **Municipio de San Alberto, las veredas:** Monterrey, Los Ortega, San Isidro y Líbano.
- d. Departamento de Córdoba:
- > **Municipio de Montería, las veredas:** Leticia y El Tronco
  - > **Municipio de Valencia**
- e. Departamento de Magdalena:
- > **Municipio de Ciénaga, las veredas:** La Secreta
  - > **Municipio de Chibolo, los predios:** El Radio, Monterrey / La Tolúas, Veracruz1, Veracruz 2, Veracruz 3, Veracruz 4 / Santa Rosa, Vista Hermosa y las veredas El Encanto y Bejuco Prieto
  - > **Municipio de Plato y Sabanas de Ángel, los predios:** Vista Hermosa / Villa Luz, Las Planadas, La Boquilla, Sabanas De San Ángel, Las Planadas y Santa Martica.
  - > **Municipio de Aracataca, los predios:** Tranquilandia.
  - > **Municipio de Fundación.**
  - > **Municipio de Pivijay.**
  - > **Municipio de Zona Bananera, los predios:** La Francisca I y La Francisca II.
- f. Departamento de Meta:
- > **Municipio de Cabuyaro, las veredas:** San Miguel
  - > **Municipio de Puerto Gaitán, las veredas:** inspección-Tillava, Planadas, Bajo Manacacias, Murujui, Yucao, Navajas, Serranía y La Reforma.
  - > **Municipio de Acacias, las veredas:** Montelíbano, San Cayetano, San José de Las Palomas, Dinamarca y Área Urbana del municipio.
  - > **Municipio de Cumaral.**
  - > **Municipio del Dorado.**
  - > **Municipio del Granada.**
  - > **Municipio de Restrepo, las veredas:** Puente Amarillo
  - > **Municipio de Villavicencio.**
- g. Departamento de Nariño:
- > **Municipio de Pasto, las veredas:** Cerotal, Los Angeles, Las Encinas, Concepción Alto, Concepción Bajo, Las Iglesias, Jurado, La Esperanza, Divino Niño, Santa Bárbara Alto.

- 110
- > **Municipio de El Tangua, las veredas:** El Palmar, Las Palmas, Los Arrayanes, Santa Rosalía, Birmania, La Concepción, San Luis Bajo, El Páramo, La Palizada, San Luis Alto, Nazcan, Tapialquer Alto, Tapialquer Bajo, El Tambor, Los Ajos, Marqueza Alta, Marqueza Baja, La Cocha, Las Piedras, Los Tamborcillos, Santander, Chávez, El Cebadal, La Buena Esperanza, Siquitan, El Paramillo, Providencia, San Francisco, San Rafael, San Vicente, Guayabal, Tapialquer Alto, El Tablón Obraje, La Cocha Verde, San Pedro Obraje, y los corregimientos de: Agustín Agualongo, Antonio Nariño, Buenos Aires, Las Playas, Nuevo Horizonte, Opongoy, Panamericano, Porvenir, San Javier, Tapialquer Alto y Villa Cruz.
  - > **Municipio de Tablón de Gómez.**
  - h. Departamento de Norte de Santander:
    - > **Municipios de Tibú y Zulía, las veredas:** Miramonte, Nazareth, Campo Yuca Oru, El Semperino, M-24, La Serena, Socuavo Sur Parte Baja, Refinería T19, Area 2, Area 14, Tibú, Bertrania, Campo Seis, Playa Rica, J-10, Quemadero, Venecia, Guamalito, Caño Victoria Norte, Las Delicias, Campo Tres, La Soledad, Campo Dos, Primero de Mayo, 20 de Julio, Alvarico, Astilleros, Boriqueros, Cadahuate, Camilandia, El Mestizo, El Salto, Guamito, La Alejandra, La Colorada, Las Piedras, Nueva Esperanza, Porvenir, y Rampachala, M-14, La Perla.
    - > **Municipio de La Esperanza**
    - > **Municipio de Abrego, las veredas:** Casa de Teja, El Hoyo, El Molino, El Salado, El Tirol, La Curva, Llano Alto, Llano Suarez, Los Pinitos, Palo Quemado, Río Frío, San Miguel y San Miguel del Otro Lado.
    - > **Municipio de Los Patios.**
    - > **Municipio de Ocaña, las veredas:** Agua De La Virgen, Alto Del Lucero, Alto Grande, Bermejál, Betica, Carrizal, Danubio, El Hatillo, El Mortiño, El Rincón, Filipote, La Camarona, La Enllanada, La Madera, La Pradera, La Rinconada, Las Peñitas, Llanos De Los Trigos, Loma Larga, Los Curos, Papamitos, Pueblo Nuevo, Quebrada El Rosal, Samaritana, San Agustín, San Benito, San Pedro, Santa María, y Venadillo.
  - i. Departamento de Putumayo:
    - > **Municipio de Villa Garzón, las veredas:** San Isidro, El Carmen, La Cofanía, La Castellana y San Vicente de Villa Rica.
    - > **Municipio de Ville del Guames, las veredas:** San Juan Bosco, La Dorada, El Placer, Mundo Nuevo, Los Ángeles y La Esperanza.
  - j. Departamento de Tolima:
    - > **Municipio de Ataco, las veredas:** Canoas La Vaga, Canoas Copete, Canoas San Roque, Potrerito, Beltrán, Santa Rita y Balsillas.
    - > **Municipio de Valle de San Juan, las veredas:** El Neme
    - > **Municipio de Alvarado.**
    - > **Municipio de Ambalema.**
    - > **Municipio de Armero.**
    - > **Municipio de Fresno.**
    - > **Municipio de Lérida.**
    - > **Municipio de San Luis.**
    - > **Municipio de Suárez.**
  - k. Departamento de Valle del Cauca:
    - > **Municipio de Tuluá, el corregimiento:** Puerto Frazadas
    - > **Municipio de Trujillo.**
    - > **Municipio de Bolívar.**
    - > **Municipio de Bugalagrande, el corregimiento:** Galicia.
    - > **Municipio de Cali, los corregimientos:** Felidia, La Leonera, Pichindé, Los Andes, La Buitrera, Villacarmelo, Pance.
    - > **Municipio de Guadalajara De Buga, los corregimientos:** La Habana, La María, Monterrey, Miraflores.
    - > **Municipio de Jamundí, los corregimientos:** Timba y Potrerito.
    - > **Municipio de Riofrio.**
    - > **Municipio de El Dovio, los corregimientos:** Lituania, Bitaco, El Oro, El Dumar, Toldafría, Sirimunda y La Pradera.
    - > **Municipio de Sevilla, los corregimientos:** El Manzanillo, Morro Azul, La Melva, Purnio, Coloradas, San Antonio y Zona Urbana.
  - l. Departamento de Sucre:
    - > **Municipio de Ovejas, el corregimiento:** Canutal.
    - > **Municipio de Coloso.**

### Mapa Zonas de Restitución de tierras (Mapa Zonas de Formalización Masiva)



Fuente: Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas



- > **Municipio de Morroa, los corregimientos:** Pichilin y Cambimba
  
- m. Departamento de Santander:
  - > **Municipio de Sabana de Torres.**
  - > **Municipio de Betulia, las veredas:** La Puntana y Sogamoso
  - > **Municipio de Rionegro.**

## 8.4. Proyecto de Inversión para la Implementación del Programa de Formalización de la Propiedad de Tierras Rurales Nacional

Para la puesta en marcha del Programa de Formalización de la Propiedad Rural, del MADR, se creó el proyecto de inversión denominado "Implementación Programa de Formalización de la Propiedad de Tierras Rurales Nacional" que tiene como objetivo reducir la informalidad en la tenencia de la tierra de la población rural con el fin de facilitar el acceso de los campesinos a los servicios públicos-privados y a la seguridad jurídica.

Para cumplir con este objetivo, el programa de formalización ejecutó las siguientes cinco (5) actividades (Programa de Formalización de la Propiedad Rural, 2013):

1. Fortalecimiento institucional y normativo: creación de la unidad coordinadora a nivel central, para la operación regional. Se crean sedes regionales de apoyo con carácter transitorio y escalonado en cada municipio intervenido, durante el proceso de formalización masiva; se ubicará un grupo técnico de formalización.

Se adelantarían reuniones con las entidades responsables

de procesos complementarios al de formalización, con el propósito de acordar los programas y actividades a ejecutar, en el marco de los planes definidos por la UPRA, en aras de articular los mismos con las políticas, planes de acción y recursos de dichas entidades.

Se celebrarían los convenios requeridos para realizar la formalización de los derechos de dominio de los predios de propiedad privada y realizar las adjudicaciones de baldíos masivos en las Zonas de Formalización Masiva, así como para promover la consolidación de una cultura de la formalidad.

2. Campañas masivas de formalización: dentro de la implementación del programa se desarrolla en las Zonas de Formalización Masiva un procedimiento de barrido predial masivo, integrado y participativo para apoyar el saneamiento de la propiedad privada y bienes fiscales patrimoniales, así como la adjudicación de baldíos.

En estas zonas, las entidades del Estado relacionadas con la propiedad rural, actuarían de forma concurrente, simultánea y coordinada, dando prioridad a los grupos humanos integrados por mujeres, etnias, campesinos pobres y desplazados.

Dentro del procedimiento, se realiza la generación de información técnico-jurídica para todos los casos de formalización que se identifiquen en la zona y su acompañamiento hasta la culminación de los casos de adjudicación de baldíos y el saneamiento de la titularidad de predios privados: falsa tradición, sucesiones ilíquidas, pertenencias, adjudicación de bienes fiscales a ocupantes previos o la protocolización de escrituras, actas de conciliación y títulos antiguos no registrados oportunamente.

Capacitación a los agentes de los procesos de formalización: se busca formar una masa crítica de profesionales y tecnólogos en los procedimientos de barrido y a jueces y abogados que atiendan tanto los procesos judiciales,

como los administrativos, aplicando el nuevo procedimiento de formalización de la propiedad rural. Para este proceso de capacitación se busca articular esfuerzos con universidades en cada una de las regiones donde interviene el programa.

La estrategia de capacitación a los agentes de los procesos de formalización se adelanta a través de dos modalidades:

**Diplomados:**

- De capacitación para jueces y conciliadores.
- De capacitación a agrimensores.

**Talleres:**

- De capacitación a líderes comunitarios, docentes y funcionarios de las entidades territoriales.

3. Diseño de estrategias e instrumentos para el fomento a la cultura del registro y la formalización de la propiedad rural entre la población rural: con el programa se busca consolidar la cultura de Formalización de la Propiedad Rural, para esto se adelantan campañas educativas nacionales y locales sobre la importancia del registro de la propiedad y sobre las ventajas de ser propietario; estas campañas son difundidas en medios de comunicación como radio, TV, prensa; haciendo especial énfasis en medios locales y regionales ubicados en las Zonas de Formalización Masiva, determinadas por programa.

Esta estrategia e instrumentos se diseñan y adelantan conjuntamente con la Superintendencia de Notariado y Registro, IGAC, Catastros Independientes, Círculos Registrales Locales, Notarios, Gobernaciones, Alcaldías, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y su Programa Formalización de la Propiedad Rural.

4. Sistema de seguimiento y monitoreo del programa: se establece un sistema de evaluación del programa con base en indicadores de monitoreo y seguimiento definidos técnicamente. El sistema incluye la formulación y establecimiento de una línea base que permita, en el futuro, medir el impacto que las actividades del programa generen en el sector rural. Para recolectar esta información se diseña un sistema con mediciones en campo, tanto en zonas de desarrollo del programa como en áreas de similares características en donde no se intervenga.

5. Articulación con el sistema de información del Programa de Restitución: el Programa de Formalización de la Propiedad Rural, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y, en general, las políticas públicas en materia de tierras y desarrollo rural se apoyan en un sistema de información geográfica cuya creación y mantenimiento estubiese a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En dicho sistema de información se almacena de manera progresiva, la identificación de los predios rurales objeto del programa por su localización, cabida, linderos con sus respectivas medidas, nombre completo e identificación de colindantes actuales, clase de explotación económica que adelanta el poseedor y tiempo de la misma, así como el nombre con el que se conoce el predio rural en la región. El programa provee al sistema la información geográfica, alfanumérica y sobre tenencia que se recauda en los barridos que hace el programa. Así mismo, utiliza la información contenida en el sistema sobre violencia, desplazamiento y abandono o despojo de tierras para controlar que las acciones de formalización no legitimen despojos. Igualmente, la información necesaria para controlar el cumplimiento de requisitos ambientales para la formalización. Esta información es consultada por todas las entidades que participen en procesos de formalización de la propiedad, restitución de tierras y desarrollo rural, y por las demás que lo requieran. El MADR, por medio de la Resolución 346 de fecha 7 de octubre de 2013, declara las Zonas de Formalización Masiva ZFM, en las que el programa adelantará labores con la metodología de Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial adoptado en la Resolución 347 de 7 de octubre de 2013; estas ZFM son:

- a. Departamento de Boyacá:
- > **Municipio de Ramiriquí, las veredas:** Caicedo, Romazal, Santuario, Gachacavita, Fernández, Hervidero, Fragua, Nagauta, Pantano Largo, Farquentao, Guacamayas y Común.
  - > **Municipio de Moniquirá, las veredas:** Jordán, Ubaza, Neval y Cruces, Tierras de Castro, La Laja, Pueblo Viejo, San Esteban, Naranjal, San Vicente y Maciegal.
  - > **Municipio de Villa de Leiva, las veredas:** Llano Blanco, Cardonal, La Sabana y Capilla.
  - > **Municipio de Sáchica, las veredas:** Espinal, Ritoque, Centro, Arrayan y Canales, El Tintal, Quebrada Arriba.

- b. Departamento de Cundinamarca:
  - > **Municipio de San Juan de Río Seco, las veredas:** El Limón, Santa Teresa, Mesita, Totumo, Hato Olivos, San Isidro y Volcán.
- c. Departamento de Magdalena:
  - > **Municipio de Ciénaga, las veredas:** El Palmor y San Javier.
- d. Departamento de Caldas:
  - > **Municipio de Manizales, las veredas:** La Aurora, La Francia (parte), Morrogancho (parte), La Argelia, El Arenillo (parte), Minitas, La China, La Trinidad y El Rosario.
- e. Departamento de Risaralda:
  - > **Municipio de Pereira, las veredas:** San Vicente, La Convención, San Luís, La Amoladora Alta, La Amoladora Baja, Pital de Combia, Alto Erazo y El Pomo.
- f. Departamento de Cauca:
  - > **Municipio de Popayán, las veredas:** Los Cedrillos, San Antonio, Las Mercedes, La Calera, Río Hondo, Bajo Gualimbio, San Rafael, La Tetilla, La Mota, Santa Rosa, La Meseta, La Yunga, El Tablón, Bajo Cauca, Los Tendidos, La Laja, Julumito Alto, Julumito, Cajate, Santa Ana, El Charco, Bajo Charco, Santa Ana, Las Chozas, Figueroa, Torres, Puelenje Centro, Alto Puelenje y Crucero Puelenje.
  - > **Municipio de Morales, las veredas:** Los Cafés, El Porvenir, La Estrella, Danubio, Carpintero, La Estación, San Antonio, El Placer, Matarredonda, La Floresta, La Concordia, San Isidro, Crucero Pan de Azúcar, Loma de Oso, Cañaverál, San Roque, Sombrerillos, Santa Bárbara y San Cristóbal.
  - > **Municipio de Mercaderes, las veredas:** Villa María, El Jardín, Villa Nueva, Tablones Bajos, Tablones Altos, Progreso, Guasayaco, Los Cruces, Florida, Esmeraldas, Los Alpes, El Placer, La Monja, Samaria y Los Planes.
  - > **Municipio de Timbio, las veredas:** Quintero, Tunurco, Cuchicama, Las Piedras, La Chorrera, Hato Nuevo, Urubamba, El Hato, Sambony, Sanbony Bajo, El Tablón, Pan de Azúcar, El Porvenir, Bella Vista, Alto de San José, San Pedro, Cinco Días y Las Guacas.
  - > **Municipio de Santander de Quilichao, las veredas:** Santa Lucía, Quinamayo, El Palmar, Santa Rita, Dominguillo, Mandiva, La Agustina y Cascabel.

- > **Municipio de Buenos Aires, las veredas:** Núcleo Timba, Timba, San Gregorio, Núcleo la Balsa, La Balsa Corcovao, La Balsa Cauquita, La Balsa, Balsa Brigida, San Miguel, Cascajero, San Francisco, Piedra Pintada, La Aventura, Guayabal, Mandules, San Marcos, La María, Santa Catalina, Paloblanco y San Joaquín.
  - > **Municipio de Caldono, las veredas:** Caimito, Socorro, La Llanada, Cubayal, Palermo, Potrerillo, Campiña, Pescador, Porvenir, La Laguna II, La Laguna, Los Quingos, La Esperanza y El Oriente.
  - > **Municipio de Piendamó, las veredas:** Salinas, Matecana, Cana Dulce, San Pedro, El Guayabo, Los Pinos, California, Melcho, Bello Horizonte, Uvales, Campo Alegre, El Diviso, El Arrayan y San José.
  - > **Municipio de Miranda, las veredas:** Tulipán, San Andrés, Santana, La Munda y Monterredondo.
  - > **Municipio de Padilla, las veredas:** Holanda, Cuernavaca, Descanse, Cosechas, Rionegro, La Paila y Limonar.
- g. Departamento del Huila:
- > **Municipio de Pitalito, las veredas:** Los Cerritos Holanda, Cabeceras, Cabuyal, Campo Bello, Alto Cabuyal, Lomitas, Puerto Lleras, Guandinosa, Hacienda Bruselas, Santa fe, El Diamante, El Mesón, Las Brasas, La Cristalina, La Esmeralda, Bombonal, Miraflores, Kennedy, La Primavera, Villa Fátima, El Encanto, Montecristo, Cedro, El Pencil, El Carmen, El Palmito, El Porvenir y La Esperanza.
  - > **Municipio de San Agustín, las veredas:** Timbaco, La Estrella, Kennedy, Florida, El Cedro, San Lorenzo, El Playón, Federación, Los Sauces, Simón Bolívar, Barniz, Los Andes, Matanzas, Alto Matanzas, Las Eras, Los Cauchos, El Paraíso, Santa Clara, Barcelona y El Ermita.
- h. Departamento de Nariño:
- > **Municipio de La Unión, las veredas:** Cuchillas Peñas Blancas, La Cumbre, Santander, El Boquerón, El Peligro, La Caldera, Ojo de Agua, El Cerrito, La Betulia, Alpujarra, La Castilla, Pradera B, Pradera A, Sauce A, Sauce B, Sauce Alto.
- i. Departamento de Valle del Cauca:
- > **Municipio de Jamundí, las veredas:** Liberia, Ampudia, Villa Colombia, Timba, Chagres, Robles, Quinamayo y Villapa



Foto UPRA

## Conclusiones

1. Formalizar los derechos de propiedad rural es un mecanismo adecuado para mejorar las condiciones de vida de sus pobladores; sin embargo, no es suficiente para reducir los niveles de pobreza, se requiere complementar estas acciones facilitando el acceso a mercados, brindando asistencia técnica y mejorando la infraestructura vial, de salud y educación.
2. La información del Estado en cuanto a la informalidad de los derechos de dominio en el país es deficiente debido a que en la actualidad no se tiene la totalidad de los municipios formados catastralmente y no existe una adecuada interrelación entre el Catastro y el Registro de Instrumentos Públicos. Adicionalmente, no se cuenta con un inventario de baldíos de la Nación, lo que dificulta los procesos de planificación de los programas de formalización.
3. En Colombia existe una amplia normatividad relacionada con los procesos de formalización de la propiedad rural que busca beneficiar principalmente a los pequeños pobladores rurales de bajos recursos para que consoliden los derechos de propiedad, de los bienes sobre los cuales son ocupantes o poseedores.
4. La utilización del mecanismo de conciliación dentro del proceso de formalización de la propiedad ha sido el menos utilizado ya que en la mayoría de los casos se trasladan a la resolución por vía judicial.
5. La ejecución de los programas de formalización está en cabeza de diferentes entidades del sector rural, quienes planifican de forma independiente buscando cumplir con las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Esta desarticulación da como resultado una atención dispersa generando un mayor costo en su implementación.
6. Aunque en la actualidad el Programa de Formalización de la Propiedad Rural se está ejecutando en Zonas de Formalización Masiva con el método de barrido predial, según lo establecido en la Ley 1561 de 2012 artículo 16; la oposición al proceso se realiza durante la inspección judicial. Por esta razón se obliga a los jueces a realizar inspección a cada uno de los procesos; pese a que previamente se haya adelantado el trabajo en campo, con cada uno de los Grupos Técnicos de Formalización, generando un cuello de botella dentro de la ejecución del Programa.



## Recomendaciones

1. Con el propósito de atender de forma integral los territorios en los temas referentes a la formalización de la propiedad rural, es necesario unificar la planeación de las entidades y de los procesos existentes, estableciendo zonas donde se apliquen los procedimientos de forma coordinada y masiva, siendo liderada por quien tenga mayor número de potenciales beneficiarios.
2. Debido a que el proceso de adjudicación de baldíos se está realizando principalmente por la demanda de los beneficiarios, se recomienda que el proceso se realice de forma focalizada utilizando una metodología similar a la del Programa de Formalización de la Propiedad Rural.
3. Para realizar una mejor planificación es necesario unificar en un sistema de información las variables relacionadas con los derechos de la propiedad y sus restricciones, con el fin de identificar espacialmente las zonas de actuación.
4. Con el propósito de conocer la realidad del país respecto a la disponibilidad de baldíos de la nación, es de suma importancia la construcción de su inventario y realizar el respectivo registro basados en la Ley 1579 de 2012.
5. Para el otorgamiento del Subsidio Integral de Reforma Agraria, viendo este procedimiento como un mecanismo de acceso a la tierra por parte de los pobladores rurales, se recomienda focalizar las áreas de actuación del programa teniendo en cuenta la incidencia en el mercado de tierras que causa la compra de tierras subsidiada por la nación.
6. Con el fin de facilitar los procesos de formalización masiva, es necesario evaluar la posibilidad de modificar la Ley 1561 de 2012 respecto al mecanismo de oposición, ya que con el procedimiento actual se requiere que los jueces realicen la visita a cada uno de los predios en proceso; sin embargo, el número de visitas a realizar por los jueces se puede reducir a una muestra, ya que el Grupo Técnico de Formalización es quien recolecta toda la información de campo como requisito de la demanda, lo que reduciría costos y tiempo de respuesta para los resultados de los trámites de las demandas.
7. Actualmente, dentro de las zonas de reserva establecidas por la Ley 2 de 1959, existen pobladores que están realizando explotaciones agropecuarias y no tienen consolidados sus derechos de propiedad, debido a que en estas zonas no se pueden ejecutar los programas, por lo tanto es recomendable hacer un estudio para identificar cuáles podrían ser excluidas de la reserva.



Foto UPRA

# Bibliografía

**ACUERDO 266.** Por el cual se establece el Reglamento General de selección de beneficiarios, adjudicación y regularización de la tenencia de los bienes ingresados al Fondo Nacional Agrario en cabeza del INCODER y se deroga el Acuerdo 174 de 2009. Diario Oficial No. 48.292, del 23 de diciembre de 2011. Colombia.

**ACUERDO 310.** Por el cual se definen los casos excepcionales en los cuales procede el otorgamiento directo del Subsidio Integral de Reforma Agraria y su procedimiento para la postulación y aspiración. Diario Oficial No. 48.892, del 24 de agosto de 2013. Colombia.

**ARIZA CABRA D. A. y GIRALDO RAMÍREZ W.A.** (2005). Adquisición del Derecho de Propiedad por la aplicación del principio de buena fe (Adquisiciones a NON DOMINO). Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C., Colombia.

**BANCO MUNDIAL.** (2013). Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra en Colombia - Informe Final. Recuperado en Noviembre de 2013 de [http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Colombia\\_Final\\_Report.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLGA/Resources/Colombia_Final_Report.pdf)

**CENTRO LATINOAMERICANO PARA EL DESARROLLO RURAL, RIMISP.** (2011). Pobreza y Desigualdad Informe Latinoamericano 2011. Santiago de Chile, Chile: Rimisp.

**CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN.** (2010). Política Nacional para Consolidar la Interrelación Del Catastro y el Registro – Documento CONPES 3641. Bogotá D.C., Colombia.

**CUMBRE DE LAS AMÉRICAS.** (1998). Declaración y Plan de Acción Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Recuperado en Noviembre de 2013 de [http://www.summit-america.org/ii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-america.org/ii_summit_sp.html) [http://www.summit-america.org/ii\\_summit/ii\\_summit\\_poa\\_sp.pdf](http://www.summit-america.org/ii_summit/ii_summit_poa_sp.pdf)

**DECRETO 599.** Por el cual se regula la instancia de coordinación local para la micro focalización e

implementación gradual y progresiva del Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente. Diario Oficial N° 48.379 del 21 de marzo de 2012. Colombia.

**DECRETO 913.** Por el cual se dictan normas en materia del ejercicio de la actividad de arrendamiento financiero o leasing. Diario Oficial No. 40884, del 20 de Mayo de 1993. Colombia.

**DECRETO 982.** Por el cual se modifica el Decreto 2664 de 1994. Diario Oficial No. 42800, del 4 de junio de 1996. Colombia.

**DECRETO 1277.** Por el cual se establece un programa especial de Dotación de Tierras. Diario Oficial No. 48.828, del 21 de junio de 2013. Colombia.

**DECRETO 1400.** Por el cual se expide el Código de Procedimiento Civil. Diario Oficial No. 33150 del 21 de Septiembre de 1970. Colombia.

**DECRETO 1415.** Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre adjudicación de terrenos baldíos. Diario Oficial No. 24.421, del 24 de julio de 1940. Colombia.

**DECRETO 1465.** Por el cual se reglamentan los capítulos X, XI y XII de la ley 160 de 1994, relacionados con los procedimientos administrativos especiales agrarios de clarificación de la propiedad, delimitación o deslinde de las tierras de la nación, extinción del derecho de dominio, recuperación de baldíos indebidamente ocupados o apropiados, reversión de baldíos adjudicados y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.847, del 10 de julio de 2013. Colombia.

**DECRETO 1777.** Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina. Diario Oficial No. 42.892, del 4 de octubre de 1996. Colombia.

**DECRETO 1985.** Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR y se determinan las funciones de sus dependencias. Diario Oficial No. 48.911, del 12 de septiembre de 2013. Colombia.

**DECRETO 2000.** Por el cual se reglamenta parcialmente el Artículo 26 de la Ley 1151 de 2007 en lo relacionado con el subsidio integral para la adquisición de tierras, se establecen los procedimientos operativos y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.368, del 2 de junio de 2009. Colombia.

**DECRETO 2007.** Por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación. Diario Oficial No. 44.564, del 27 de septiembre de 2001. Colombia.

**DECRETO 2164.** Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Diario Oficial No. 42.140, del 7 de diciembre de 1995. Colombia.

**DECRETO 2372.** Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003 en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que la conforman y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47757, del 1 de julio de 2010. Colombia.

**DECRETO 2664.** Por el cual se reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación. Diario oficial No. 41.627, del 7 de diciembre de 1994. Colombia.

**DECRETO 2665.** Por el cual se reglamenta el Capítulo XI de la Ley 160 de 1994, relacionado con la extinción del derecho de dominio privado sobre inmuebles rurales. Diario Oficial No. 41.627, del 7 de diciembre de 1994. Colombia.

**DECRETO 2666.** Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el INCORA. Diario Oficial No. 41.627, del 7 de diciembre de 1994. Colombia.

**DECRETO 3759.** Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural INCODER y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 47.488, del 30 de septiembre de 2009. Colombia.

**DECRETO 4145.** Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.242, del 3 de noviembre de 2011. Colombia.

**DECRETO 4829.** Por el cual se reglamenta el Capítulo III del Título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras. Diario Oficial No. 48280 del 20 de diciembre de 2011. Colombia.

**DEININGER K.** (2003). Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza. Washington, DC: Banco Mundial y Alfaomega Colombiana.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP.** (2010). Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos. Más empleo, menos pobreza y más seguridad. Bogotá D.C., Colombia.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN DNP.** (2013). Ficha EBI Código BPIN 2011011000377, Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono de Predios Nacional. Recuperado en Octubre de 2013 de [https://spi.dnp.gov.co/App\\_Themes/SeguimientoProyectos/FichaEBI/2013-2011011000377-28052013.pdf](https://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/FichaEBI/2013-2011011000377-28052013.pdf)

**DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO.** (2007). Benjamín Gutiérrez Leguía - La formalización de la propiedad rural en el Perú. Período 1996-2006, lecciones aprendidas, Revista CT/Catastro No. 60. Madrid, España: Secretaría General Técnica Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía y Hacienda.

**FRANCO REYES S.** (2010). Lineamientos de un Programa de Ordenamiento de la Propiedad Rural en la Zona de la Macarena. Recuperado en Octubre de 2013 de <http://ccai-colombia.org/files/pri-marydocs/1010OrdenamientoLaMacarena.pdf>.

**GARAY J., BARBERI F., FORERO J. y PRADA G.** (2009). Décimo Primer Informe “Cuantificación y Valoración de las tierras y los bienes abandonados o despojados a la población desplazada en Colombia. Bases para el desarrollo de procesos de reparación. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre el Desplazamiento Forzado – Proceso Nacional de Verificación. Bogotá D.C., Colombia.

**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, INCODER.** (2013). Plan Estratégico Institucional Actualizado para 2013-2014. Bogotá D.C., Colombia.

**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, INCODER Y CORPORACIÓN LATINOAMERICANA MISIÓN RURAL.** (2013). Pensar la Tierra. Bogotá D.C., Colombia.

**INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO RURAL, INCODER.** (2013). Plan de Acción 2013. Bogotá D.C., Colombia.

**KAUFMANN J. y STEUDLER D. (1998).** CATAS-TRO 2014. Una visión para un sistema catastral futuro, International Federación of Surveyors, FIG.

**LEY 57.** Código Civil Colombiano. Diario Oficial No. 7.019, del 20 de abril de 1887. Colombia.

**LEY 160.** 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. 7.019, del 20 de abril de 1887. Colombia.

**LEY 387.** Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. Diario Oficial No. 43.091, del 24 de julio de 1997. Colombia.

**LEY 1448.** Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48096 de junio 10 de 2011. Colombia.

**LEY 1561.** Por la cual se establece 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 otras disposiciones. Diario Oficial No. 48488, del 11 de julio de 2012. Colombia.

**LÓPEZ H. y NÚÑEZ J.** (2007). Pobreza y desigualdad en Colombia Diagnóstico y estrategias. Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD). Bogotá D.C., Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

**MAYA C.** (2011). Ponencia de Primer Debate Ley 015 de 2011 de la Cámara de Representantes. Gaceta No. 531 de 2011. Colombia.

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** (2010). Resolución 452 del 23 de Diciembre de 2010 del MADR – Por la Cual se crea el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora. Recuperado en Septiembre de 2013 de [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/res\\_452\\_10.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/res_452_10.pdf).

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** (2011). Preguntas Frecuentes sobre Restitución de Tierras en la Ley de Víctimas. Recuperado en Octubre de 2013 de <https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/default.aspx>.

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** (2013). Guía Metodológica Para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Recuperado en Septiembre de 2013 de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Anexo%201%20-%20Guia%20formalizaci%C3%B3n.pdf>.

**NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN** (2009), Lineamientos de la Política de Generación de Ingresos para la Población en Situación de Pobreza Extrema y/o Desplazamiento – Documento CONPES 3616. Bogotá D.C., Colombia.

**PROGRAMA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL.** (2013). Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión “Implementación Programa de Formalización de Propiedad de Tierras Rurales Nacional”. Bogotá D.C., Colombia.

**PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD.** (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano INDH 2011. Bogotá D.C., Colombia: INDH - PNUD, septiembre.

**PROYECTO PROTECCIÓN DE TIERRAS Y PATRIMONIO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.**

(2010). Síntesis de la experiencia del Proyecto Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada – La experiencia colombiana en la salvaguarda de los derechos patrimoniales de las personas desplazadas internamente en contextos de violencia - Resumen Ejecutivo. Bogotá D.C., Colombia: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional ACCIÓN SOCIAL.

**RESOLUCIÓN 181.** Por la cual se modifica la Resolución No. 452 de 2010 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.833 de 26 de junio de 2013. Colombia.

**RESOLUCIÓN 346.** Por la cual se declaran Zonas de Formalización Masiva y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 48.937, del 8 de octubre de 2013. Colombia.

**RESOLUCIÓN 347.** Por la cual se adopta la Guía Metodológica para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Diario Oficial No. 48.937, del 8 de octubre de 2013. Colombia.

124

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** (2011). Plan Estratégico al 2014. Bogotá D.C., Colombia.

**UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTIÓN DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS DESPOJADAS.** (2013). Resumen Ejecutivo Proyecto de Inversión “Implementación Programa de Restitución de Tierras Rurales a las Víctimas del Despojo y/o Abandono Predios Nacionales”. Bogotá D.C., Colombia.

**UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS.** (2013). Resolución 112. Fija Criterios y Lineamientos para las Zonas de Formalización Masiva. Recuperado en Noviembre de 2013 de <http://formalizacion.minagricultura.gov.co/publicaciones/normatividad/resoluc%C3%B3n-upra-112-de-2013>.

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.** (2013). Guía Metodológica Para la Formalización Masiva de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Recuperado en Octubre de 2013 de <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Anexo%201%20-%20Guia%20formalizacion%20B3n.pdf>.



Foto Cortesía CORPOICA



**Nelson Javier Neva Díaz, Ingeniero Agrícola** de la Universidad Nacional de Colombia y Especialista en Gestión de Proyectos de Ingeniería, con preparación teórico – práctica en la planeación y ejecución de proyectos en el sector rural con criterios de sostenibilidad, y con experiencia en el desarrollo de programas de acceso a tierras, implementación de proyectos productivos y construcción de infraestructura por parte del Estado.

**Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA**

Calle 28 No. 13 A 22 piso 3 - Bogotá, Colombia

Teléfonos: (571) 552 9820, 245 7307

E-mail: [atencionalusuario@upra.gov.co](mailto:atencionalusuario@upra.gov.co)