



SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL

7 de marzo de 2011

DISCURSO

JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR
Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural

Quiero comenzar saludando a los distinguidos miembros de la mesa y a los demás participantes en este seminario. Deseo agradecer especialmente a los expertos que han llegado desde distintos países a apoyarnos en estos dos días de reflexión y aprendizaje sobre el tema de la formalización de los derechos de propiedad de la tierra. Las reflexiones académicas, y el recuento de las experiencias adelantadas en América latina y otros países en torno al tema que los especialistas nos harán hoy, - y en el Taller que sigue este seminario-, son un valioso aporte en estos momentos en que el gobierno nacional inicia la ejecución de su política de restitución de tierras y de formalización de los derechos de propiedad.

Los análisis hechos sobre nuestro conflicto agrario han identificado una clara relación entre la informalidad en la tenencia y la crisis que se vive en las zonas rurales. La incertidumbre en los derechos de propiedad facilita la usurpación de tierra. Al mismo tiempo, la restitución de las tierras a la población afectada por el conflicto se hace compleja ya que se estima que más de la mitad de los hogares desplazados carecía de títulos de propiedad debidamente registrados haciéndose mas difícil verificar su relación pasada con las tierras.

Tenemos claro que la informalidad ha facilitado el despojo y obstaculiza la reparación y la restitución de tierras. La principal desventaja de los informales, esto es, de quienes no tienen



debidamente registradas sus propiedades, es que no pueden recurrir directamente al poder del Estado para hacer valer sus derechos.

Esta administración está seriamente comprometida con la restitución de las tierras a los campesinos que fueron despojados y entiende que sólo habrá de consolidarse la reincorporación de ellos en sus antiguos territorios si además de la restitución material de sus predios obtienen un título legalmente cierto sobre su propiedad. Unos derechos de propiedad débiles pueden implicar posteriores expropiaciones o usurpaciones de la tierra. La formalización es así entendida por nosotros como una forma de consolidación.

La III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada registra que por lo menos el 61,1% de los predios, abandonados o despojados, requerirán de un proceso de formalización de la propiedad para poder ser efectivamente restituidos plenamente a sus verdaderos dueños. La misma encuesta indica también que al momento del desplazamiento las personas que no eran propietarias con un título registrado tenían, conforme a las leyes vigentes, por lo menos un derecho adquirido sobre la tierra o una expectativa de adjudicación por parte del gobierno nacional. Según la encuesta los poseedores acumularon en promedio 16 años de relación con la tierra y los ocupantes por lo menos 10 años de explotación. Esto implica que buena parte de la política de restitución debe complementarse con la formalización de los derechos adquiridos. La misma Encuesta mencionada muestra que la mayoría de los predios restituidos deberán sanearse por vía de proceso judicial (58%) y un menor porcentaje (2,2%) por un proceso administrativo o de titulación de baldíos.

Según la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación esta situación de informalidad en la tenencia de las tierras, ha generado una gran incertidumbre en los derechos de propiedad rural y ha impedido garantizar la protección de estos derechos contra la amenaza inminente del despojo y abandono forzado de las tierras.

Otros estudios hechos sobre el tema señalan en forma concurrente que la informalidad contribuye a la usurpación, al desplazamiento forzado, al testaferrato y a la violación de los derechos humanos, así como a la



propagación de los cultivos ilícitos y del narcotráfico. El Dr Geoffrey Demarest, uno de nuestros ilustres invitados a este seminario, y quien nos hablará de la formalización de la propiedad como estrategia de consolidación y legitimación del Estado en el territorio nacional, ha señalado en sus estudios sobre Colombia que "... el país no puede esperar el establecimiento del orden, sin ampliar efectivamente la propiedad formal de la tierra, lo que implica la creación de mapas y registros de las propiedades"

El profesor Jon Unruh, también aquí presente ha estudiado el tema de la formalización como mecanismo de reparación integral a víctimas de los conflictos armados y seguramente en su conferencia abundará en el tema.

Además de los problemas que causa la informalidad sobre la población desplazada hay razones económicas, sociales y ambientales que amplían la importancia de adelantar una política integral de formalización de la propiedad rural.

Un buen número de estudios muestran que la informalidad incide en el crecimiento económico, el desarrollo agropecuario, en la conservación del medio ambiente y la productividad de la economía rural.

El Banco Mundial al resumir los resultados de 25 años de sus investigaciones concluye que los tres pilares que sostienen la política de tierras son: garantizar la seguridad de la tenencia, el acceso a la tierra y la utilización de la tierra con fines socialmente deseables. La falta de un título de propiedad sobre la tierra limita las posibilidades de acceso a créditos debido a la ausencia de garantías para otorgar a los bancos. Adicionalmente, la informalidad produce incertidumbre sobre la posibilidad de los hogares de apropiarse de los retornos de la inversión. Por ende, los hogares reducen la inversión en las actividades productivas, especialmente las de largo plazo, e invierten en actividades productivas de menor riesgo pero con menor retorno.

Otra de las ventajas de la formalidad gira alrededor de los aspectos relativos a la **equidad social y de género**. Según Nicholas Stern, Director y Economista jefe del Banco Mundial, la provisión de la tierra segura (formalizada) "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 las mujeres.”

Por su parte, otros expertos han señalado que la existencia de grandes cantidades de tierra informal y sin regularización es uno de los mayores impedimentos al progreso de la **lucha antinarcóticos**. Se considera también que la inseguridad en la tenencia de la tierra lleva a una explotación intensiva de todos los recursos naturales contenidos en el área colonizada, sin que medien los **criterios de sostenibilidad ambiental** que existirían en el caso de una tenencia permanente y cierta. Es por esta razón que la ley 160 de 1994 estableció las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) como instrumento para consolidar la economía de los colonos y por ese medio impedir que se continúe el desplazamiento del frente colonizador y la expansión de la ganadería extensiva. Nuestra intención es impulsar la titulación colectiva a comunidades negras e indígenas y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural.

Según las cifras del catastro nacional, y las encuestas de calidad de vida del DANE, más del **40% de los predios rurales colombianos no tiene títulos registrados** que respalden con certeza la propiedad. Las cifras de la tenencia precaria, como ocurre con casi todas las cifras sobre situaciones informales, son imprecisas, pero siendo conservadores en el cálculo de la informalidad y aplicando el porcentaje del 40% a los 3.7 millones de los predios rurales inscritos en el catastro nacional se concluye que hay al menos hay **1 millón y medio de predios rurales por formalizar**, siendo la mayoría de ellos predios de propiedad privada cuyo saneamiento requiere acudir a procedimientos judiciales.

Las **razones de la informalidad** son muchas, pero sin jerarquizar podemos decir que hay un desconocimiento general de lo que significa ser propietario y de los trámites y requisitos de formalización de las escrituras, sentencias o resoluciones de adjudicación. La prueba de esto es que cuando se pregunta a la gente sobre su relación con los predios la mayoría dice ser propietaria siendo en realidad un simple poseedor en un predio ajeno u ocupante de un baldío.



En los casos en que se conocen los requisitos de la formalización, los intersecados en sanear la situación o pedir la adjudicación de un baldío se enfrentan a **altos costos y demoras en el proceso**. Hago referencia aquí a los levantamientos topográficos, avisos abogados, inspecciones oculares, pagos de derechos notariales, de registro, impuestos prediales, boletas fiscales, etc. En el caso particular de la adjudicación de baldíos el método tradicional de actuar del INCODER, de responder una a una a solicitudes individuales y aisladas de los campesinos, eleva los costos de elaboración de los planos prediales, de la publicidad y de las inspecciones oculares reglamentarias.

A esto se suman las **dificultades para acceder a las oficinas de notariado y registro**, la **falta de coordinación entre las entidades responsables** y por último, pero no por ello menos importante, a los **pocos incentivos que tienen los campesinos para formalizar** los derechos de propiedad. Sobre esto último quisiera decir que tenemos claro que si la formalización de la propiedad no se complementa con una política de **desarrollo rural** que ofrezca a los nuevos propietarios el crédito y demás ayudas del Estado difícilmente los campesinos buscarán formalizar sus derechos de propiedad. Es por esto que la política de formalización que hemos diseñado esta íntimamente ligada a la política de desarrollo rural que ejecutaremos desde el Ministerio de agricultura con nuestras entidades adscritas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural viene liderando la reformulación de una política integral de de tierras a través de diferentes mecanismos e instrumentos. Además de la Ley de víctimas, donde hay un capítulo de Restitución y Formalización de Tierras a los despojados, trabajamos en una ley de Desarrollo Rural, con un capítulo dedicado a la Formalización de la Propiedad Rural. El capítulo resuelve la dispersión normativa en materia agraria y prevé un procedimiento especial, ágil y expedito de formalización; promueve la competencia en cabeza de la justicia agraria; e institucionaliza el Programa Nacional de Formalización como una política de Estado.

El Programa de Formalización se ha trazado como meta asegurarles los derechos de propiedad a **150 mil familias campesinas, 1,5**



millones de hectáreas, en los próximos 4 años. Esperamos también que después de este esfuerzo institucional el país haya modernizado el proceso de formalización de la propiedad y que hacia el futuro el problema tienda a ser un problema marginal.

Para ejecutar las metas de formalización, a fines del año 2010 el Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural creó el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y espera institucionalizar un Consejo Asesor para la Formalización, instancia en la que concurrirán los Ministerios y entidades relacionadas con la formalización de la propiedad del nivel central y representantes de los entes territoriales.

En el día de hoy nos acompañan algunos de los participantes de este Consejo Asesor, el Superintendente de Notariado y registro, el Director del IGAC, el director del INCODER, y el señor Gobernador del Cauca, en representación de los Departamentos,- entes territoriales con los que nos hemos aliado para el adelanto de este Programa-. Están también aquí representantes de los Organismos Internacionales de Cooperación, en particular del Banco Mundial, el BID, la AID y la OIM, desde ya comprometidos con el Programa de Formalización, a quienes hoy quiero agradecer especialmente el apoyo financiero y logístico dado al Programa.

El Programa tiene en la sede del Ministerio una unidad de coordinación de los entes estatales que interviene en la formalización la cual está instalada y operando.

Además de la definición de nuevos procedimientos para titular los baldíos de forma mas ágil y sanear la propiedad de los predios de particulares a menores costos y en forma mas ágil, se requiere desarrollar instrumentos para la planificación y el control de la actividad. La formalización de la propiedad implica la creación de mapas sociales, llevar registros de las propiedades adjudicadas, tener certeza de que los predios se dan en propiedad a los poseedores o tenedores con mejores derechos. Es necesario tener certeza de que no se habrá de legitimar despojos por la vía de la formalización. Esto implica que las acciones de formalización en las zonas donde ha habido despojo deben estar estrechamente coordinadas con las de restitución. Adicionalmente, debemos estar



seguros de que al momento de reconocer la propiedad a un ocupante de tierras baldías, se están cumpliendo las normas que impiden la titulación en las zonas ambientalmente protegidas o en los territorios de las comunidades negras o indígenas.

Para adelantar el Programa de Restitución y Formalización hemos visto necesario apoyarse en un sistema de información georreferenciado que muestre, de una parte la localización de las tierras que están, o han estado en el conflicto para efectos de sustraerla de la titulación hasta que se resuelva su condición de tenencia y de otra, apoyar la formalización indicando espacialmente cuáles son los predios que deben sustraerse por ser parte de las tierras no adjudicables.

Antes de formalizar la tenencia individual de un predio baldío se hace necesario constatar que éste es titulable, esto es, que no hace parte de las áreas sustraídas por consideraciones ambientales o étnicas, o porque hacen parte de las tierras con usos distintos a los agropecuarios y que en consecuencia son también sustraídas de la titulación.

Además de las zonas sustraídas expresamente de la titulación, hay otras en las que se hace necesario controlarla. La violencia y el narcotráfico han fomentado procesos incontrolados de desplazamiento de grupos humanos hacia áreas baldías marginales particularmente frágiles, rápidamente agotables y muy difíciles de recuperar. La deforestación progresa a tasas altas. En varios estudios sobre el impacto de la colonización se advierte sobre la necesidad de congelar la expansión de la frontera agraria para preservar ciertos ecosistemas frágiles: selva amazónica, bosques de galería del Orinoco, reservas boscosas andinas, piedemonte de la llanura Caribe y la selva del Pacífico

Este Sistema de Información Geográfica que queremos construir sería alimentado con las bases de datos espaciales que manejan los distintos ministerios y entidades públicas y las bases de datos sobre tierras protegidas y población desplazada. En el diseño de este Sistema de Información Geográfica, y en la definición de los procedimientos integrados de catastro-formalización-registro, será



valioso el aporte del Profesor Diego Erba, quien nos hablará hoy del catastro y los sistemas de información geográfica en los procesos de formalización de la propiedad rural

El país no cuenta con suficientes peritos ni suficientes técnicos en procesos catastrales. Titular masivamente implica entonces formar un número importante de técnicos especializados para las tareas de actualización catastral y de realización de inspecciones oculares.

La informalidad de la tenencia predial no es exclusiva de Colombia. La mayoría de los países de la región latinoamericana están en la misma situación y varios de ellos han adoptado programas masivos de formalización como el que estamos ejecutando nosotros.

Este seminario busca aprender de las experiencias que han estos países similares al nuestro en nuestra legislación de propiedad y en la informalidad.

El señor Embajador de México en Colombia, el Doctor Florencio Salazar Adame ha venido a hablarnos de su experiencia en México cuando, como Ministro de la Reforma Agraria de su país, impulsó la adopción de mecanismos jurídicos autónomos para la solución de los conflictos sobre la tierra y la instauración de órganos judiciales especializados en el derecho agrario. Se dice que el derecho procesal agrario de México ha sido el instrumento que hizo posible la llamada reforma agraria en este país.

Tenemos la fortuna de contar en este evento con los expertos del BID y del Banco Mundial que han apoyado a los países de nuestra región en distintos procesos de formalización de la propiedad rural.

La formalización implica salvar obstáculos legales y en este aspecto, además de los aportes de nuestro amigo el Embajador de México, podremos apoyarnos en la valiosa experiencia del Instituto Libertad y Democracia del Perú (el ILD), entidad que bajo la dirección del Dr Hernando de Soto ha liderado el tema de la formalización de la economía y en particular de los derechos de propiedad. Sin duda los aportes de la Doctora Ana Lucía Camaiora. Directora Jurídica ILD, especialista en detección de obstáculos legales que impiden la formalización de la propiedad.



Actualmente estamos adelantando un plan de choque de formalización y restitución de tierras para el 2011, año en el que además de invertir recursos públicos y esfuerzos institucionales en la titulación de baldíos que hace el Incoder, las entidades estatales relacionadas con la formalización, integradas en la Unidad Coordinadora del Programa de Formalización, se concentran en la definición y validación de nuevos procedimientos integrados de catastro- titulación y registro que permitan alcanzar las metas de formalización propuestas. Esperamos que en este primer año del Programa logremos hacer en titulación de baldíos dos veces mas que lo hecho en promedio en los últimos años y que hayamos entregado a los jueces encargados de adelantar los procesos judiciales al menos 2.000 mil casos.

Estamos comenzando y aun es necesario definir, hacer ajustes, legales normativos y de procedimientos, pero ya hoy podemos mostrar resultados que dan cuenta de nuestro compromiso con los habitantes y trabajadores del campo. La formalización de su propiedad llevará a la consolidación del proceso de restitución y sentará las bases de la reparación integral de sus derechos.

La formalización de la propiedad constituye uno de lo componentes más importantes de la política integral de tierras, por los diferentes efectos positivos que puede llegar a tener en la consolidación de territorios, estabilización de la población campesina, acceso a la bancarización y normalización de los mercados de tierras.

En referencia a las víctimas de desplazamiento forzado, la formalización tiene efectos reparadores, de prevención y protección. La formalización es reparadora, cuando se dota con títulos a campesinos que fueron víctimas de desplazamiento forzado, y que jamás habían tenido acceso a la propiedad. La formalización es preventiva y de protección cuando beneficia con títulos a pequeños propietarios rurales, porque con esto se blinda la relación con la tierra, bajando el riesgo de futuros despojos.

La meta de formalización para el año 2011, la ejecutará el INCODER, mediante el adelantamiento de **26.000 procesos** de titulación de baldíos, para lograr **500.000 hectáreas** tituladas, y por intermedio del



Libertad y Orden

programa nacional de formalización de la pequeña propiedad, adelantar 15.000 procesos de formalización privada.

Referencias:

1. III Encuesta Nacional De Verificación De Los Derechos De La Población Desplazada 2010- Resultados En Materia De Tierras. Comisión de Seguimiento al Cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2005 y los Autos de la Corte Constitucional para la Superación del Estado de Cosas Inconstitucionales con relación a la Población Desplazada. Bogotá, 2010.
2. Programa de restitución de Bienes. CNRR, Bogotá, 25 de junio de 2010
3. Yovanny Martínez. Subdirector Catastro IGAC. La tenencia de la Tierra en Colombia. 2003
4. CONPES 3641 de 2010.
5. Timothy J. Besley. Maitreesh Ghatak Property Rights and Economic Development. London School of Economics & Political Science (LSE) - Department of Economics; National Bureau of Economic Research (NBER); Centre for Economic Policy Research (CEPR).
6. Gregorio Rodríguez Mejía La Justicia Agraria.. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional de Mexico. 2011
7. Alston, L., G. Libecap y B. Mueller. (2000). Land Reform Policies, the Sources of Violent Conflict, and Implications for Deforestation in the Brazilian Amazon. *Journal of Environmental Economics and Management* 39: 162-188.
8. Deininger, K y H. Binswanger. (1999). The evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience, and Future Challenges. *The World Bank Research Observer* 14(2): 247-276.
9. Ibáñez, A.M. y Moya, A. (2007b). La población desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de políticas actuales. MERPD.
10. IGAC. (2007). Gestión Catastral: Número Especial Estadísticas Catastrales 2000 – 2007. Análisis Geográficos No. 34 pp. 1-298
11. Muñoz, J.A. (1993). Rural Land Markets in Latin America: Evidence from four case studies, Bolivia, Chile, Honduras y Paraguay. Departamento de Desarrollo Agrícola y Rural, Banco Mundial.