
Mejora de la Gobernanza de la Tierra en Colombia

Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra

Informe Sumario

Diciembre de 2013

Coordinador Nacional: Iván Darío Gómez Guzmán
Expertos temáticos: Gloria Cecilia Chaves Almanza, Francisco Londoño Marulanda,
Iván Eduardo Matiz Sánchez, Jorge Humberto Granados Rocha, Elena Montes Jaramillo
Dirección y Revisión: Victoria Stanley, Victor Endo

1. Introducción: el LGAF en Colombia

El Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra (LGAF por sus siglas en inglés) es una herramienta de diagnóstico para la evaluación de los marcos legales, las políticas públicas y las prácticas relacionadas con la tierra y su uso. El LGAF se basa en una revisión comprehensiva del material teórico y empírico relativo a la gobernanza de la tierra¹. El LGAF agrupa los temas de análisis de la tierra en cinco áreas temáticas básicas: i) Marco Legal e Institucional; ii) Planeamiento de Uso, Administración y Tributación de la Tierra; iii) Administración de Tierras del Estado; iv) Provisión al Público de Información sobre la Tierra; v) Resolución de Disputas y Manejo de Conflictos.

Al interior de cada área temática, se ha desarrollado una serie de indicadores que definen las cuestiones que son materia de investigación, mediciones cuantitativas o evaluaciones cualitativas que permiten una evaluación comprehensiva de la gobernanza de la tierra. A través de la evaluación de los 21 indicadores que se subdividen en 80 dimensiones, el LGAF busca identificar áreas que pueden ameritar reformas de políticas, cambios legales o procedimentales que mejoren la gobernanza de la administración de tierras a lo largo del tiempo y que pueden ser usadas como base para realizar comparaciones a nivel global o inter-regional.

Este proceso se implementó en Colombia entre marzo y octubre de 2013 y contó con un equipo de trabajo conformado por un coordinador nacional, cuatro expertos investigadores y una asistente quienes recopilaron información de contexto (estadísticas, información secundaria, entrevistas a funcionarios) para que las discusiones se realizaran sobre la misma base de información. De acuerdo con la metodología establecida por el LGAF se organizaron 7 paneles en los que participaron expertos provenientes de las instituciones públicas vinculadas al sector tierra, organizaciones no gubernamentales, asociaciones del sector privado, la academia y de la sociedad civil más representativos de Colombia. Los paneles se reunieron para asignar por consenso los rankings aplicables a cada indicador, identificar áreas de potenciales reformas y formular propuestas de política. Los resultados de las discusiones de los paneles fueron plasmados en Ayuda-Memorias que fueron circuladas entre los participantes para validar su contenido y recoger información adicional. Con la información recogida, el equipo de trabajo produjo un Reporte donde se presentan los principales hallazgos y las propuestas para fortalecer la normatividad, la institucionalidad y la gestión del territorio colombiano.

Este documento sintetiza la información del proceso LGAF en Colombia, por lo que las propuestas se mencionan de manera general. Para profundizar en los hallazgos de cada área temática se recomienda leer el documento completo, en donde se detallan las fortalezas y debilidades identificadas en la Gobernanza de la tierra en Colombia. El anexo 1 presenta las propuestas para fortalecer la Gobernanza en el país, desde el punto de vista normativo e institucional.

A continuación se presenta un resumen de las cinco áreas temáticas trabajadas.

¹ Para información en detalle sobre las características y antecedentes del LGAF y los resultados en los países donde se viene aplicando, ver la página web: <http://go.worldbank.org/4ROUS8GZG0>

2. Área Temática I. Marco Legal e Institucional

Reconocimiento de derechos. El marco legal existente en Colombia reconoce las distintas formas de tenencia, sea de manera individual o grupal.

Los derechos individuales tanto en zonas urbanas como rurales son reconocidos a través de la propiedad, la posesión, la ocupación y otras formas de tenencia que están claramente regulados por la normatividad civil y administrativa existente.

Los derechos de tenencia grupal sobre las tierras de las comunidades indígenas, negras, raizales y otras formas grupales de tenencia, están claramente reconocidos por la legislación. Sin embargo, existen debilidades normativas para la organización y representación legal de estos grupos.

A pesar de la fortaleza legislativa y la existencia de una institucionalidad encargada del reconocimiento de derechos, se ha identificado problemas que impiden la vigencia efectiva de los derechos.

- a. Más de la mitad de los predios individuales y territorios colectivos de las zonas rurales no están inscritos en las bases de información del registro. Las causas que originan esta situación son:
 - La mayoría de la población rural no tiene conocimiento de la importancia de formalizar los derechos de la propiedad con un título inscrito en el Registro de Instrumentos Públicos y en las bases de información del Catastro. La costumbre generalizada es utilizar documentos informales para las transferencias de propiedad de los bienes. Asimismo, los pobladores rurales no inscriben las mejoras, las ocupaciones y las posesiones.
 - Cuando fallece un propietario, sus herederos no pueden afrontar los altos costos de los procesos judiciales de sucesión, que suelen ser muy largos e incluyen gastos por los servicios de abogados, costos notariales y registrales.
 - Muchos resguardos coloniales no están constituidos legalmente y por consiguiente no están inscritos en las bases del Registro;
 - Los procesos existentes para la adjudicación de baldíos (tierras del Estado) no garantizan una correcta descripción física y jurídica de los predios adjudicados. Por otro lado, los ciudadanos que obtienen una adjudicación de baldíos no cumplen con inscribir sus derechos porque muchas veces no cuentan con los recursos logísticos y financieros para hacerlo.
- b. Los jueces no otorgan credibilidad a las pruebas no documentales para sustentar el reconocimiento de propiedad. En muchos casos, estas pruebas son las únicas existentes para defender los derechos de tenencia de las poblaciones vulnerables.
- c. El régimen de adjudicación de baldíos contiene restricciones que fueron inspiradas en la necesidad de proteger a los campesinos pobres y evitar el acaparamiento de tierras². Estas restricciones impiden la ejecución de proyectos especiales agropecuarios, forestales y

² Los derechos de tenencia de la tierra que fue baldía y adjudicada como Unidad Agrícola Familiar, UAF, en los términos de la ley 160 de 1994, establece que una Unidad Agrícola Familiar, UAF, es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite, con su proyecto productivo y tecnología adecuada, generar como mínimo dos salarios mínimos legales mensuales vigentes. Además, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un capital que contribuya a la formación de su patrimonio.

agroindustriales de mayor escala que requieren dos o más UAF para ser competitivos en el mercado. Cualquier modificación que se considere debe balancear la necesidad de un uso económico eficiente de la tierra con las garantías de protección de las poblaciones vulnerables.

Marco institucional.

El análisis del marco institucional, revela la existencia de una serie de entidades con funciones superpuestas y con dificultades para la articulación inter-institucional, lo cual origina conflictos que comprometen la efectividad del sistema. Esto se pone en evidencia cuando los instrumentos de planeamiento urbano y rural preparados por los distintos niveles de gobierno no se articulan entre sí.

Por otro lado, se observa que las políticas de tierras son diseñadas sin contar con un cálculo del costo de su implementación y los beneficios esperados. Consecuentemente, los presupuestos asignados son inadecuados y las capacidades institucionales para su implementación son reducidas. Los objetivos de equidad incorporados en tales políticas carecen de un sistema de monitoreo porque las instituciones reportan sobre el avance de implementación de manera tal que no es viable el seguimiento permanente y sistemático del progreso obtenido.

Las recomendaciones formuladas en el estudio para abordar los problemas sobre reconocimiento de derechos pueden resumirse de la siguiente manera:

- Diseñar programas que combatan las causas de informalidad a través de difusión que mejoren la cultura del registro, reduzcan los costos de transacción para las poblaciones pobres, y mejorando la cobertura de los servicios a través de mecanismos como unidades móviles o ventanillas de recepción de documentos en localidades apartadas.
- Diseñar mecanismos que faciliten que los documentos que reconozcan derechos de propiedad sean incorporados de manera inmediata y de oficio al registro.
- Llevar a cabo una estrategia que combine la expedición de normas con la capacitación a los jueces para que las formas no documentarias de evidencia sean aceptadas en los procesos judiciales.
- Mejorar y re-estructurar los procesos de adjudicación de baldíos estableciendo procesos efectivos para la asignación, alinderamiento y registro.

Las recomendaciones para abordar los problemas de distribución y coordinación de funciones se resumen así:

- Coordinar los planes, programas y proyectos de los sectores agropecuario, minas y energía, transporte y ambiente para garantizar la planeación del territorio con criterios técnicos de eficiencia, disminuyendo conflictos de uso.
- Fortalecer las herramientas de administración de información existentes (como la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales) que permiten superponer capas de información provenientes de diferentes sectores e identificar los conflictos de interés.
- Establecer protocolos que faciliten y promuevan la incorporación de análisis costo – beneficio de las políticas de tierras, así como de los indicadores de monitoreo que permitan el seguimiento de los objetivos de equidad alcanzados, incluyendo variables de género y protección de poblaciones vulnerables.

3. Planeamiento y Gestión del Uso del Suelo.

En Colombia, el sistema de ordenamiento territorial que incluye la definición de los usos del suelo y el control de su utilización, está regulado en la Ley 388 de 1997 y una serie de decretos reglamentarios de temas específicos como lo urbano, lo rural, el espacio público, el riesgo y lo ambiental. El instrumento vinculante que preparan las administraciones municipales es el Plan de Ordenamiento Territorial – POT que incluye:

- la zonificación de usos del suelo urbano y rural, que debe vincularse con las determinantes ambientales que definen las Corporaciones Autónomas Regionales - CAR y los lineamientos para el uso adecuado del suelo rural;
- las normas para el control de los usos del suelo urbanos y rurales;
- los instrumentos para la gestión de los planes, especialmente la plusvalía, el reparto equitativo de cargas y beneficios y los planes parciales;
- la participación ciudadana, como un requisito en todas las fases;
- el expediente urbano, como instrumento de seguimiento y control;
- un sistema para la aprobación de licencias de construcción, ejecutado por los Curadores Urbanos y las oficinas de planeación.

La Ley 1454 de 2011, Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial - LOOT, consolida un sistema escalar de planes para el ordenamiento territorial, que ofrece la posibilidad de conformar regiones para la planificación y fortalecer el nivel intermedio de planeación. Sin embargo, los POT permanecen como el único instrumento vinculante para el control de los usos del suelo y por ello gran parte de las decisiones para una buena Gobernanza de la tierra dependen de la voluntad de los alcaldes y de las capacidades técnicas de su equipo de gobierno.

En consecuencia la evaluación de las funciones de planeamiento en Colombia es muy variable por las grandes diferencias en tamaño, capacidades técnicas y administrativas de las ciudades capitales, las ciudades intermedias y las poblaciones básicamente rurales.

Planeamiento y gestión en áreas urbanas: la dicotomía formal – informal

En las áreas urbanas, los Planes de Desarrollo nacional, departamental, local y los Planes de Ordenamiento Territorial expedidos por los diferentes niveles de gobierno no se articulan debidamente: no priorizan con eficiencia los usos del suelo, las necesidades de la sociedad y el ordenamiento más adecuado del territorio y generan ocupación informal. Uno de los problemas más saltantes identificados es la dicotomía formal – informal que se presenta en todas las ciudades importantes de Colombia.

Es así que los municipios con ciudades capitales cuentan con capacidades técnicas, administrativas y recursos para controlar el desarrollo urbano-formal, pero resultan insuficientes para el control de las áreas urbanas informales y el suelo rural. Las capitales que hacen parte de un área metropolitana cuentan con instrumentos adicionales, específicamente el plan de desarrollo y normas metropolitanas como marco subregional para los POT de los municipios que la integran. Por ello, estas ciudades en general, logran controlar más adecuadamente el crecimiento urbano de una manera formal planificada y normatizada.

Sin embargo, simultáneamente con el crecimiento y control urbano de la ciudad formal en estas capitales, la ciudad informal crece a tasas muy altas, incrementadas por la migración de desplazados rurales y por el desborde del crecimiento urbano que no es planificado prospectivamente. En consecuencia, las administraciones deben proveer a posteriori

infraestructuras básicas y de servicios, y legalizar situaciones de hecho producidas por invasiones o urbanizaciones informales. La mayoría de las ciudades del país, intermedias y pequeñas, no cuenta con la capacidad institucional para regular la informalidad en los crecimientos y desarrollos urbanos.

En Colombia, el sistema de control y aprobación de licencias está reglamentado y se sustenta en el sistema de las curadurías urbanas para las grandes ciudades, y en las oficinas de planeación del resto de municipios. El otorgamiento de licencias opera de manera eficiente para los conjuntos de vivienda, que es la forma más usual de construcción en la ciudad formal. La vivienda individual es la forma más utilizada en la ciudad informal o en proceso de formalización; la formalización de viviendas en estas zonas es un proceso complejo y costoso para la población.

La captación de plusvalía está reglamentada en la Ley 388 de 1997 para su aplicación en las áreas urbanas, para las que existen instrumentos de gestión complementarios como los planes parciales, y el reparto equitativo de cargas y beneficios. Sin embargo, la plusvalía solo es aplicada por algunos municipios en sus zonas urbanas debido a su complejidad y a la discrecionalidad que otorga a los alcaldes para decidir su aplicación y el monto. No se aplica en las áreas rurales por falta de regulación y capacidad institucional para su gestión.

La regulación sobre un tamaño mínimo de lotes residenciales unifamiliares y para vivienda multifamiliar depende de cada municipio. El incremento progresivo de los precios de las tierras para urbanizar impone una presión por reducir los tamaños mínimos. Usualmente, los tamaños considerados en los POT son modificados cuando cambia la administración municipal. El sistema de aprobación de las licencias de construcción (curadurías urbanas y oficinas de planeación), debe garantizar que los tamaños mínimos de lote residencial se cumplan. En las zonas informales y en las rurales es más difícil realizar el control, debido a la falta de zonificación detallada en los POT.

Planeamiento y gestión en áreas rurales: falta de articulación y conflictos de uso

En las áreas rurales, no existe un *plan maestro de ordenamiento, uso y ocupación sostenible de la tierra* que garantice el desarrollo económico y social del campo, y que además concilie y armonice los intereses de los sectores agropecuario, minero-energético y ambiental, que demandan tierra para el cumplimiento de sus funciones sectoriales misionales. Esto genera conflictos por el uso de los suelos. Por ejemplo, existen áreas dentro de las zonas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959³, a las que se les están dando usos agropecuarios y mineros.

En los POT, el componente rural es muy débil. La legislación agraria, tema clave en Colombia, no ha sido suficientemente incorporada en los procesos de ordenamiento territorial rural. Esta falencia que se ha tratado de subsanar con decretos reglamentarios pero la aplicación del sistema de control mediante zonificación de usos del suelo, normas rurales y el sistema de aprobación de licencias, no se ha consolidado como un proceso continuo y eficiente. Al momento de realizarse este estudio, la UPRA se encontraba adelantando la definición de criterios y lineamientos de política para orientar los POT en lo que respecta al uso del suelo en temas agropecuarios.

³ Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, se establecieron en la ley 2 de 1959 áreas con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", que deben ser utilizadas para la economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables

Deficiencias de los mecanismos de participación ciudadana. Existen instrumentos legales que exigen la participación ciudadana en la elaboración de los POT y en el seguimiento a su ejecución (expediente urbano). Sin embargo, se carece de normas que regulen y exijan una participación consiente, cualificada, libre y formal. Esto lleva a que la participación no se realice en todas las fases del plan, los ciudadanos no comprendan integralmente sus contenidos y la representación comunitaria no sea delegada a representantes capacitados para asumir y discutir los contenidos, y proponer soluciones técnicas concretas. Generalmente la participación se convoca para la aprobación del plan ya formulado por los técnicos de la administración y los planes no contemplan de manera efectiva los aportes de la población.

Las propuestas para abordar los temas identificados para el planeamiento urbano pueden resumirse de la siguiente manera:

- Establecer mecanismos para articular la política y los planes de desarrollo nacional y regional con los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal, en el corto, mediano y largo plazo. Para esto se requiere compilar y actualizar la legislación vigente sobre áreas urbanas no formales que permitan incorporarlas de manera rápida y efectiva a las áreas formales, evitando el crecimiento de unas nuevas por fuera de la normatividad.
- Para lograr el desarrollo urbano de acuerdo con las determinaciones de los POT se requiere claridad en las normas urbanísticas y el control de su ejecución a través de las licencias de construcción. Se debe actualizar y compilar la legislación sobre las áreas urbanas no formales y establecer los procesos de legalización para incorporar estas áreas en la formalidad.
- La plusvalía debe ser reglamentada como política nacional vinculante, en articulación con la ley 388 de 1997.

Las propuestas para abordar los temas identificados para el planeamiento rural pueden resumirse de la siguiente manera:

- Las normas, los planes de ordenamiento y la institucionalidad rural no están preparados para asumir el reto de administración y de una Gobernanza sostenible sobre el territorio, por lo que se hace necesario coordinar los intereses de los distintos sectores para así planificar los usos del suelo y del subsuelo de acuerdo con su vocación. La regulación tendría que promover espacios concertados en los que las instancias de gobierno central y los gobiernos locales definan lineamientos y criterios para mejorar la eficiencia en los usos del suelo sin comprometer la sostenibilidad ambiental y el proceso de descentralización.

4. Valoración y Recaudación de Tributos a la Propiedad Inmueble

Los avances logrados en los sistemas de catastro urbano especialmente en las ciudades capitales que concentran la mayor población (el 75% de los predios urbanos cuentan con catastro actualizado) permiten una adecuada administración y gestión de los tributos. Sin embargo, se evidenciaron las siguientes situaciones que deben afrontarse para mejorar la gestión del territorio colombiano.

- a. Los valores catastrales, base gravable del impuesto a la propiedad sobre la tierra no siempre están ajustados a la realidad inmobiliaria (física-constructiva y/o de mercado). En lo anterior influye: (i) la desactualización catastral, particularmente por falta de financiación; (ii) el rezago y falta de revisión y/o inadecuada aplicación de las metodologías catastrales; (iii) La carencia de información de mercado inmobiliario, especialmente en lo rural; (iv) cierta discrecionalidad de los valuadores al momento de determinar los valores, entre otras, por la poca información de mercado a la que se hizo referencia; (v) usos de la tierra que en algunos casos favorecen directa o indirectamente intereses particulares, generando especulación; (vi) falta de competitividad y mala distribución de la tierra, principalmente en lo rural.
- b. El sistema tarifario empleado para el cálculo del impuesto predial presenta notables brechas entre la tarifa nominal (establecida por los concejos municipales) y la tarifa efectiva, además de inconvenientes que aluden la progresividad de las mismas. Para algunos comentaristas, las tasas impositivas en las zonas rurales son muy bajas, lo cual promueve la acumulación de tierras con fines especulativos y la baja productividad
- c. Los valores o avalúos catastrales de los predios están disponibles para los propietarios o poseedores de los mismos, así como para las autoridades de impuestos nacionales y locales, y para otras entidades y organismos públicos como las autoridades judiciales y de control (en razón del cumplimiento de sus funciones). Los valores catastrales no tienen un acceso indiscriminado, esto es, no se permite a cualquier persona obtener esa información sin previa autorización del titular (habeas data), porque a diferencia del registro de la propiedad, las bases de datos catastrales no son públicas.
- d. Las exclusiones, exenciones o tratamientos preferenciales en la recaudación del impuesto a la propiedad inmueble (predial) la competencia corresponde a los gobiernos locales. No existen criterios legales que permitan una definición con equidad y eficiencia, y una aplicación transparente y consistente de estas exoneraciones. En este momento no se dispone de información que posibilite observar qué tantas son y cómo afectan el recaudo potencial del impuesto predial en el país.
- e. Los registros de contribuyentes son muy completos en lo urbano y bastante rezagados en lo rural, fruto de la informalidad en la tenencia de la tierra. Igualmente, es más fácil y rentable (fiscalmente) la configuración de los registros en lo urbano que en lo rural. Las disparidades que se presentan entre el registro público de la propiedad inmueble y las bases catastrales, así como entre el Registro y el Catastro y las listas de contribuyentes preparadas por las administraciones locales de impuestos generan problemas de individualización de contribuyentes, haciendo muchas veces fallida la gestión para el cobro de las obligaciones tributarias.
- f. La efectividad del recaudo del impuesto a la propiedad inmueble también se marca de manera diferente en lo rural y lo urbano; la informalidad en la tenencia de la tierra aparece de nuevo como uno de los principales factores. Si la forma de tenencia no surte su proceso ante el registro de la propiedad inmueble, no hay manera fiable de cobrar el impuesto predial, que precisamente grava como tal la existencia de los bienes inmuebles sobre la base de su inscripción en el registro público de la propiedad.
- g. La desactualización catastral reaparece aquí como una de las causas que contribuye con la ineffectividad a la hora de recaudar el impuesto de la propiedad, por falta de

inscripción de predios o por datos, incluidos los avalúos, no acordes con la realidad inmobiliaria y del mercado.

Las recomendaciones contenidas en el estudio sobre este tema pueden resumirse así:

- Revisar las metodologías, procedimientos y contenido valuatorio
- Aplicación de mecanismos de eficiencia y eficacia en los procedimientos de fijación de tarifas del impuesto, con el objetivo explícito de desincentivar la acumulación especulativa e incrementar la productividad
- Eliminar el habeas data a la información catastral en todos sus registros.
- Se debe promover un proyecto de ley mediante el cual se regulen, a nivel nacional, las exclusiones, exenciones y tratamientos preferenciales al cobro del impuesto predial municipal.
- Fortalecer los procesos de formalización de la propiedad y actualización del catastro

5. Administración de Tierras del Estado

Existen diferentes categorías de bienes inmuebles rurales y urbanos de propiedad o bajo dominio del Estado: tierras baldías, predios ejidos⁴, áreas de protección ambiental, subsuelo, bienes fiscales y bienes de uso público; estos bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables.

La administración de tierras del Estado está a cargo de: el INCODER (tierras baldías), la UAESPNN (áreas protegidas), la Nación y entes territoriales (bienes fiscales de entidades territoriales) MADS, UAESPNN y CAR (reservas forestales de la Ley 2ª), Ministerio de Minas y Energía, UPME y ANM, ANH (subsuelo).

El Estado no cuenta con una política afianzada en materia de venta y arrendamiento de tierras, ni existen evidencias concluyentes que den cuenta de casos consolidados relacionados con estas decisiones de política. En el caso de Islas del Rosario, por ejemplo, los arrendamientos no fueron fijados por valores a precios comerciales, sino por avalúos catastrales que normalmente se encuentran por debajo de los precios de mercado, y los cánones de arrendamiento son muy bajos respecto de los valores reales de los predios.

A continuación se describe las falencias que dificultan la adecuada administración estos bienes que han sido identificadas por el estudio LGAF.

Deficiencias de la gestión de Tierras del Estado

- a. Existen superposiciones, ausencia de coordinación, contradicciones y falta de coherencia en las funciones misionales de las entidades y niveles del Estado que impactan en la gestión efectiva de los activos inmuebles de la Nación. La administración de estas tierras no se hace de manera pertinente, efectiva y transparente, principalmente porque su identificación, registro y mapificación son imprecisos.

⁴ Son porciones de terreno contiguos al área urbana de los municipios. Actualmente estos predios tienen el carácter de bienes de uso público, de propiedad de las entidades territoriales y con una destinación especial para construcción de viviendas.

- b. Las tierras del Estado no están claramente identificadas en lo jurídico ni en lo espacial; no existe un inventario completo y los registros catastrales y registrales usualmente no coinciden en términos alfanuméricos y de ubicación en el terreno, particularmente en las variables: área, cabida, linderos y cartografía. Los inventarios de tierras del Estado se encuentran en distintas bases o sistemas de información, por lo que estos no son accesibles integral y completamente para el público, ni para la institucionalidad. Los datos y la información no están totalmente incorporados en una infraestructura de datos ni se encuentran normalizados, aun cuando en el país existe una política clara y una infraestructura de administración de información.
- c. Existe información relativamente más precisa sobre las tierras de la Nación de carácter no adjudicable, tales como los parques nacionales y las áreas de protección ambiental de orden regional y local; sin embargo, en estas áreas hay incertidumbre en los linderos y se presentan ocupaciones por parte de privados.
- d. La relativa ausencia de control y Gobernanza sobre las tierras del Estado facilita la apropiación ilegal e ilegítima por parte de algunos actores sociales, debido a las brechas legales y fácticas existentes. Hoy en día no es claro si el dominio de estas tierras y bienes inmuebles continúa en cabeza del Estado o está en manos de los particulares, de manera legal o ilegal. Se estima que más del 60% de las tierras que se creen privadas, no ha sido adjudicado o no ha salido del dominio del Estado. Esto se ve agravado por las formas o tipos de despojo de tierras de los particulares y de la Nación, que según la SNR alcanzan cerca de 65 modalidades.
- e. En los últimos 12 años ha existido un esfuerzo ascendente para dotar de recursos presupuestales a las principales agencias responsables de la administración de las tierras; sin embargo, los recursos disponibles resultan insuficientes para las responsabilidades y tareas de cada institución y existen limitaciones en la capacidad del recurso humano, administrativo y operativo, fundamentalmente en las regiones y localidades.
- f. En muchas ocasiones, los recursos no son ejecutados eficazmente, evidenciándose una discreta capacidad de ejecución presupuestal. Además, muchas entidades no poseen suficientes recursos propios y existe gran dependencia del presupuesto nacional para el cumplimiento de sus funciones. Esta asignación a menudo depende de decisiones variables, procedentes de la esfera de la política y de la planeación.

El régimen de expropiaciones

La expropiación se define como un acto del Estado, por medio del cual se priva a una persona de su dominio sobre determinado bien y lo adquiere para sí mismo. La expropiación solo se realiza por razones de utilidad y necesidad pública. En términos generales, el ordenamiento jurídico y los procedimientos administrativos y/o judiciales establecen justas compensaciones e indemnizaciones que permiten la recepción por parte de los expropiados de activos, en especie o en dinero respecto de los bienes objeto de la expropiación.

En algunos casos y como resultado de la poca flexibilidad y demora en los trámites de negociación de las expropiaciones, con frecuencia los resultados de estos procesos benefician a actores privados y acaparadores de tierras quienes, contando con información privilegiada, incrementan los precios artificialmente y así los valores de las compensaciones, por encima de

los valores usuales de mercado. Estos hechos se presentan particularmente, en casos relacionados con obras públicas y de infraestructura, al igual que para sectores como el minero y el de hidrocarburos.

Cuando, durante un proceso de expropiación, el compensado está de acuerdo con la negociación propuesta y se llega a un acuerdo sobre el monto, el trámite puede tomar 60 días hábiles aproximadamente. De acuerdo con la Ley, en caso de negociación voluntaria, se le paga inicialmente un 40%, y el monto restante se cancela de acuerdo a las previsiones presupuestales y vigencias fiscales de la institución indicada.

Aunque la legislación obliga a la celeridad del pago de los procesos de enajenación o expropiación, suele ocurrir que los expropiados no reciban en los tiempos estipulados las sumas comprometidas, debido a demoras que se originan en los distintos peritazgos que se realizan para determinar el valor de los predios y las compensaciones, las apelaciones por parte de las autoridades administrativas y la dependencia de los fallos para que se cancelen las sumas adeudadas.

Las apelaciones a las decisiones de expropiación se rigen por el Código de Procedimiento Civil que establece que los jueces deberán tramitar, en el menor tiempo posible y con celeridad, estos recursos; esto depende de la congestión y acumulación de los procesos en los despachos judiciales de los tribunales, de jueces civiles o administrativos y de los tribunales superiores. En términos generales, en el país los procesos judiciales y los recursos de apelación son extensos, demorados, costosos y dispendiosos. En algunas zonas urbanas los procesos son más expeditos, mientras en zonas rurales estos pueden ser más difíciles de solucionar. Con frecuencia donde hay más congestión judicial se presenta mayor número de apelaciones.

- Se deben realizar esfuerzos sistemáticos por parte del Estado y las entidades responsables de la administración de tierras del Estado para aclarar las funciones y responsabilidades de cada una de ellas.
- Realizar un inventario completo de las tierras de la Nación (baldíos, bienes fiscales, ejidos y áreas de manejo especial), que genere certidumbres sobre la ocupación, apropiación y conflictos en el territorio nacional y garantice un uso adecuado de las mismas, según su vocación y su función social y ecológica.
- Se requiere desarrollar una política que permita arrendar o vender las tierras del Estado o crear modelos de usufructo, definiendo reglamentos para cuantificar los cánones de arrendamiento y de venta que sean acordes al mercado de bienes inmuebles.

6. Sistemas de Información de Tierras

En Colombia el Registro (SNR) está separado del Catastro (IGAC y catastros descentralizados). La información de Registro es jurídica y descriptiva y la del Catastro es física, jurídica y económica, y es presentada en formato alfanumérico y gráfico. Para encontrar los mapas de los predios asociados a las partidas registrales (folios de matrícula inmobiliaria), debe acudir al Catastro.

La desactualización del Registro y el Catastro

Una porción importante de las transacciones inmobiliarias nunca llega a inscribirse en el Registro y el Catastro, como consecuencia de la informalidad en la tenencia de la tierra, calculada en un 50% o más, con énfasis en lo rural. En materia de Catastro y con corte a enero de 2013, el 29% de las entidades territoriales del país, que concentran el 75% de los predios urbanos, se encuentra actualizado. En lo rural, el 35% de las entidades territoriales, que representan el 42% de esos predios (rurales), está actualizado. De otro lado, existen aproximadamente 88 municipios por formar catastralmente (censar por primera vez). No basta con un porcentaje en términos de actualización (municipios y/o predios), sino de una cobertura geográfica total y una información confiable y de calidad.

Otro inconveniente asociado a la integridad es la falta de coincidencia entre la información registral y catastral, específicamente en lo que a linderos y áreas de los predios se refiere; problemática que atraviesa y afecta los programas de formalización, restitución, adjudicación de baldíos, titulación, entre otros, por que no se tiene información precisa sobre los bienes inmuebles objeto de estos programas. Para abordar este problema se diseñó el Proyecto de Interrelación Catastro-Registro - ICARE, que consiste en el cruce de las bases de datos entre los sistemas, con el propósito de encontrar parejas entre los predios de Catastro y los folios de matrícula inmobiliaria de Registro. A octubre 2013 se ha alcanzado una interrelación del 67,33% para Catastro y 65,96% para Registro, sobre 998 municipios de los 1101 que tiene el país. En 103 municipios no se ha podido cruzar la información del Registro con la del Catastro por falta de formación catastral o por estar pendiente de sistematización la información en las oficinas de Registro.

Acceso a la información del Registro

La búsqueda de información en el Registro de la propiedad puede hacerse con el nombre o denominación del titular del derecho de dominio, con su número de identificación personal o NIT., y con la dirección del inmueble o predio, si está asociada al folio de matrícula inmobiliaria.

El acceso a los documentos y archivos del Registro no tiene restricción. Los certificados de tradición y libertad se consiguen inmediatamente, o tardan entre un día y una semana en casos especiales.

Las cargas y gravámenes económicamente relevantes, por ejemplo una hipoteca, se registran de manera cronológica y de acuerdo al orden de radicación de los mismos en las oficinas de Registro. La forma de consulta es a través del certificado de tradición, que puede obtenerse virtual o presencialmente y cuyos costos son establecidos anualmente por la Superintendencia de Notariado y registro.

Tanto el Catastro como el Registro vienen implementando sistemas de gestión de calidad que propenden por el mejoramiento de la prestación del servicio a los usuarios.

Costos por la prestación de servicios de administración de Tierras

Los costos de registrar una transferencia en el Registro de la propiedad inmueble, tales como gastos previos, notariales y registrales propiamente dichos, representan entre el 2% y el 5% del valor comercial del inmueble. Este es un monto que resulta muy alto para personas de escasos recursos. Los costos de desplazamiento desde donde no hay presencia institucional del Registro y Catastro, encarecen el trámite y desincentiva el registro.

La SNR determina, prepara y publica anualmente los costos inherentes a la prestación del servicio de notariado y registro. Según datos de 2012, los ingresos por la expedición de certificados de tradición y libertad y por el registro de documentos en los folios de matrícula inmobiliaria (transacciones), cubren los costos de operación del registro, aún después de realizar las transferencias que por norma deben realizarse a otras instituciones (financiamiento de jueces y sistema penitenciario).

Un porcentaje del recaudo por la prestación del servicio se invierte en el sistema tecnológico de Registro. Esa inversión quizá no sea suficiente para asegurar la sostenibilidad del sistema a mediano plazo, tomando como base la necesaria compatibilización de las bases de datos registrales y catastrales, las cambiantes demandas y la adaptación tecnológica.

Respecto al desincentivo de los pagos informales en Registro, el sistema de gestión de calidad que viene implementando la SNR es una herramienta que puede ayudar en la detección de posibles comportamientos ilegales del personal en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, ORIP. Además un permanente monitoreo y control que, de acuerdo con la SNR, se hace a través de indicadores y reportes que son evaluados, permite encontrar situaciones atípicas que ameriten intervenciones oportunas y efectivas.

Los mecanismos para detectar comportamientos de ilegalidad son claros, pero la rapidez para generar las sanciones pertinentes tiene amplios rezagos; los procesos para investigar y sancionar no son tan expeditos como se quisiera.

Las recomendaciones que sobre esta área temática han sido identificados en el estudio LGAF pueden resumirse de la siguiente manera:

- Para afrontar la falta de coincidencia entre catastro y registro, los planos de Catastro deberían ser un requisito obligatorio en las transacciones de bienes inmuebles. Los procesos de inscripción deberían iniciar con la definición de un Certificado Plano Predial Catastral que identifique espacialmente y con precisión los predios.
- El Proyecto de interrelación registro catastro, hasta el momento ha sido estática, es decir que las bases de datos se han cruzado a fechas determinadas. La interrelación debe convertirse en una actividad permanente relacionada con la dinámica del mercado de bienes inmuebles en el país; esto quiere decir que cuando se presente una mutación en un predio, se modifiquen automáticamente las bases de información del Catastro y del Registro. Para ello se requiere reglamentar el uso del Certificado Plano Predial Catastral que de seguridad física del predio modificado.
- Para facilitar la búsqueda de información de predios se requiere establecer un único identificador, común al Registro y al Catastro.
- Los sistemas de gestión de calidad del catastro y el registro deben fortalecerse para lograr el control y seguimiento efectivo de los procesos.
- Se requiere garantizar nuevas fuentes de recursos o incremento de las actuales para mantener el sistema tecnológico y de esta manera asegurar la eficiente y oportuna prestación del servicio notarial y registral.
- Los mecanismos para combatir la corrupción deben incluir labores de campo para descubrir comportamientos anormales y denunciar a través del sistema de quejas públicas.

7. Resolución de Conflictos y Manejo de Disputas

La asignación de responsabilidades para el conocimiento, solución y resolución de conflictos agrarios en Colombia está relativamente bien determinada. En general, son claras las asignaciones entre distintos niveles de la administración y de la justicia. Los organismos operadores de justicia poseen conocimiento de competencias y es posible encontrar vías para apelar las decisiones en diversas instancias y jurisdicciones responsables. Sin embargo, la reducida capacidad de los operadores administrativos y judiciales responsables, impiden la aplicación de una pronta y oportuna justicia a los ciudadanos y a las instituciones. Los fenómenos de concentración, congestión y lentitud son factores preocupantes para el pleno goce efectivo de los derechos de los ciudadanos.

Resolución de conflictos por la vía formal

Existen disposiciones y mecanismos constitucionales y legales dispuestos para la solución de conflictos y de diferencias en el ámbito de lo formal; sin embargo, la cobertura de la justicia no es la misma en todo el territorio colombiano, con poca presencia en las zonas rurales apartadas, lo cual a su vez se relaciona con problemas de operatividad y funcionalidad del sistema formal judicial.

La concentración territorial y la congestión judicial se asocian a que el número per cápita de jueces en el país es muy bajo y es difícil el acceso a la justicia por parte de los ciudadanos. Se reconocen cuatro condiciones que limitan el acceso de la población a la justicia: (i) altos costos, principalmente para población más pobres y ubicada lejos de los centros potenciales de solución; (ii) ausencia de información a los ciudadanos acerca de las modalidades de acceso a los mecanismos formales y alternativos de solución de conflictos; (iii) ausencia de coordinación y de sinergias institucionales y jurisdiccionales; (iv) insuficiencia de apoyo por parte del Estado con relación al empoderamiento de los ciudadanos rurales más vulnerables y en condiciones de desventaja. En algunos casos, los altos costos son suplidos por algunas figuras como la de Amparo de Pobreza prevista en el Código Civil y por el papel que juega la Defensoría del Pueblo.

Existen en el país distintas vías jurisdiccionales de solución de conflictos, las cuales no deberían ser paralelas; sin embargo, con frecuencia se generan distorsiones y paralelismos que dificultan la administración y oportunidad en la aplicación de la justicia. El uso en paralelo y de manera simultánea de distintas alternativas jurídicas, pone en riesgo la seguridad jurídica. Estas opciones y múltiples vías resultan de las estrategias jurídicas adoptadas por los ciudadanos y sus apoderados en los procesos judiciales. Frecuentemente la información derivada de estas acciones no es compartida entre las distintas jurisdicciones o instancias administrativas del Estado, lo que agrega confusión y yuxtaposición jurisdiccional.

La nueva jurisdicción especial, creada para los procesos de restitución de tierras puede ser considerada como un modelo que puede ser replicado. El cuerpo de jueces de restitución tuvo una intensiva formación, actualización y capacitación en materia de justicia transicional relacionada con los procesos reparativos, asociados a los derechos de propiedad que habían sido vulnerados. Esto no ha ocurrido en el caso de las disposiciones relacionadas con la regularización de la propiedad, en la que los jueces no han sido actualizados y capacitados en materias relacionadas con esas nuevas responsabilidades.

Los conflictos en el sistema formal civil, que incluye los procesos agrarios, no son resueltos con la celeridad y oportunidad deseadas. La demora en el trámite y decisión de los procesos

judiciales es la principal causa de incertidumbre legal. Un proceso judicial puede tomar hasta diez años en resolverse, sin contar el tiempo que puede durar en casación ante la Corte Suprema, lo que en la práctica equivale a una denegación de justicia.

El sistema judicial ha incrementado sustancialmente su eficiencia en los últimos años, como es el caso de la nueva jurisdicción de restitución de tierras que ha permitido reducciones sustantivas de tiempos administrativos y judiciales: 4 meses para los jueces y máximo 5, para la Unidad de Restitución de Tierras, URT; sin embargo, Colombia aún está lejos de tener la agilidad judicial requerida.

Existen recursos de apelación dentro del sistema judicial colombiano en varias jurisdicciones, complicando aún más la resolución de conflictos asociados a la tierra. En cuanto a los costos y los tiempos que se requieren para resolver apelaciones, estos son consistentes con los problemas de congestión y represamiento judicial a lo largo de toda la cadena de administración de justicia.

Como resultado de los acuerdos anunciados en el proceso de negociación entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, y el Gobierno nacional, se ha previsto en la fase de implementación del tema agrario (tema No. 1), la puesta en marcha (o relanzamiento) de la jurisdicción agraria, orientada a reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos rurales y a dirimir los conflictos por la propiedad rural, unido a un agresivo programa de formalización o regularización de la propiedad en el campo colombiano. La Procuraduría General de la Nación posee funciones de acompañamiento para la solución de conflictos a través de los procuradores delegados para asuntos ambientales y agrarios, y en algunos casos por los personeros municipales.

Para solucionar los problemas de represamiento judicial y los largos plazos requeridos para resolver estos conflictos, se necesita poner en funcionamiento la jurisdicción agraria, crear más tribunales y formar más jueces, auxiliares y peritos para atender los casos de conflictos sobre la tierra y aumentar sustancialmente los recursos disponibles para las instituciones encargadas del manejo de disputas.

Métodos alternativos de resolución de conflictos

En cuanto a los principales métodos alternativos de resolución de conflictos se pueden señalar: la conciliación en materia agraria, la conciliación en equidad, la conciliación en derecho, los jueces de paz, los amigables componedores y el arbitraje. La Dirección de Asuntos Indígenas, ROM y Minorías, DAIRM, del Ministerio de Interior, tiene entre sus funciones promover la resolución de conflictos de conformidad con los usos y costumbres de las comunidades indígenas y ROM. Del mismo modo la Defensoría del pueblo provee asistencia a los ciudadanos en esta materia.

generalmente en el sistema de valores normativo-formal-occidental, se evidencia una subvaloración de las expresiones jurídicas que ejercen en su vida cotidiana las sociedades campesinas, negras e indígenas. Los conflictos de carácter intraétnico e interétnico, susceptibles a mediación, que se presentan en el país, responden por lo general a: (i) superposición de resguardos y territorios de comunidades negras; (ii) desconocimiento de las autoridades; (iii) disputa por linderos; (iv) servidumbre de paso; (v) derechos sucesorios; (vi) posesión dentro del título colectivo.

La legislación y sus sistemas de solución de conflictos formales, no siempre responden a las pautas y lógicas culturales de algunos sectores de la población, en particular de grupos de minorías étnicas y de campesinos. A pesar que la legislación y sentencias de la Corte Constitucional reconocen la validez de las formas de solución de conflictos de las minorías étnicas, en la práctica, la ausencia de reconocimiento de las formas tradicionales de regulación de las relaciones de propiedad y de solución de diferencias y conflictos. Esto genera dificultades para la aplicación de justicia y la solución de las disputas suscitadas por la tenencia y uso de las tierras y los territorios. Estos sectores sociales combinan mecanismos formales e informales para la solución de disputas relacionadas con la tierra.

Las principales recomendaciones sobre el tema de resolución de conflictos se pueden resumir así.

- Fortalecer el sistema judicial para resolución de conflictos sobre tierras para lograr la celeridad de los procesos, la reducción de costos a la población vulnerable, la transparencia y la disponibilidad de información al público sobre mecanismos de resolución de conflictos.
- Promover en la judicatura el reconocimiento de los mecanismos de solución de conflictos de tierras por las minorías y su incorporación en los procesos formales.