

**FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES, OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO DE LOS CAMPELINOS EN EL MUNICIPIO DE ANDES**

JAIME ALONSO MORENO MEJÍA

**ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL
FACULTAD DE PREGADO
MEDELLÍN
2019**

**FORMALIZACIÓN DEL PREDIOS RURALES, OPORTUNIDAD PARA EL
DESARROLLO DE LOS CAMPEÑINOS EN EL MUNICIPIO DE ANDES**

JAIME ALONSO MORENO MEJÍA

MONOGRAFÍA PARA OPTAR AL TÍTULO DE ADMINISTRADOR PÚBLICO

ASESOR TEMÁTICO: YAMIL HERNANDEZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

FACULTAD DE PREGADO

MEDELLÍN

2019

DEDICATORIA

Hoy más que nunca siento la necesidad de agradecer por todas las cosas buenas que han llegado a mi vida. Un ciclo que se cierra gracias a un gran esfuerzo realizado en favor de un mejor futuro personal y familiar.

A mi familia, en especial a mi esposa Marisol Pérez y a Martín mi hijo, por acompañarme en este proceso de enseñanza diaria y por permitirme dejar de lado las responsabilidades como esposo y padre para seguir creciendo académicamente como persona; a los grandes amigos que la política y este pregrado me han brindado y por supuesto a Dios, por permitirme estar aquí entregando lo mejor de mí a las personas que más lo necesitan y quienes sin duda lo seguiré haciendo.

Este era el paso inicial para desarrollar una profesión como la política de la mejor manera y con los conocimientos adecuados y por ello será un honor hacer de este país en la medida en que se pueda el mejor y más justo para todos.

AGRADECIMIENTOS

En la vida, a la familia de cualquier individuo le corresponde una importante tarea, la de ayudar al progreso a la formación de este ser, se trata de los cimientos y la base de lo que es la sociedad como tal. La ayuda que me han brindado ha sido sumamente importante, estuvieron a mi lado inclusive en los momentos y situaciones más tormentosas, siempre ayudándome.

No fue sencillo culminar con éxito este proyecto, sin embargo siempre fueron motivadores y esperanzadores. Por eso mi agradecimiento infinito a mis padres, a mis hermanos, a mi esposa y a mi hijo. Por permitirme hoy estar escribiendo estas líneas para terminar un primer paso en este gran proyecto hacia la vida pública.

A los amigos que hice a lo largo de esta preparación, a los profesores que con entrega siempre velaron porque fuera mejor estudiante y persona siempre, a la ESAP, por potenciar mi necesidad de buscar a través de la academia una mejor posibilidad de futuro.

Finalmente, agradecerles a Dios y a las personas que siempre estuvieron ahí para alentar en este largo proceso.

BENDICIONES PARA TODOS.

CARTA APROBATORIA DEL ASESOR ACADÉMICO

Firma Asesor Temático

Medellín, 31 de mayo de 2019

TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN.....	8
INTRODUCCIÓN.....	11
1. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA.....	14
1.1 Objetivo General.....	14
1.2 Objetivos Específicos.....	14
2. MARCO NORMATIVO.....	15
3. MARCO TEÓRICO.....	23
3.1 Desde La Nación.....	33
3.1.1 ¿Formalización o legalización?.....	33
3.1.2 Relación entre la formalización y el desarrollo rural en Colombia.....	35
3.1.3 Proceso histórico de la formalización en Colombia.....	39
3.1.4 Tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra.....	43
3.1.5 Programas y proyectos de formalización.....	46
3.1.6 Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural.....	52
3.2 Desde el Departamento.....	57
3.2.1 El catastro en Antioquia.....	59
3.2.2 Catastro Multipropósito.....	61
3.2.3 Desde la Asamblea Departamental.....	63
3.3 Desde el Municipio.....	65
3.3.1 Resultados del Programa de Formalización en el Municipio.....	69
4. DISEÑO METODOLÓGICO.....	71
5. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES.....	72
6. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA.....	73
7. CONCLUSIONES.....	78
8. RECOMENDACIONES.....	81
9. GLOSARIO.....	84
10. LISTA DE ABREVIATURAS.....	87
11. REFERENCIAS.....	88

LISTA DE ILUSTRACIONES

1. Principales Objetivos del Desarrollo Sostenible para monografía.....	12
2. Predios potencialmente Informales en Colombia.....	38
3. Tipos de informalidad en Colombia.....	44
4. Modalidades contractuales rurales más utilizadas en Colombia.....	46
5. Programa presidencial para la formalización primera parte.....	47
6. Programa presidencial para la formalización segunda parte.....	50
7. Tabla de intervención del programa de formalización rural.....	54
8. Proceso de formalización.....	57
9. Geografía de la formalización en Antioquia.....	58
10. Estado de Actualización catastral por municipios en Antioquia.....	60
11. Actualidad del catastro por subregiones en Antioquia.....	61
12. Transformación de un catastro tradicional a uno multipropósito.....	67
13. Mapa político del Municipio de Andes.....	71
14. División por predios en el Municipio de Andes.....	72

RESUMEN

La construcción de esta monografía, es una vasta recopilación argumentada bajo una línea netamente investigativa, que, como proceso de construcción de conocimiento, va enfocada a determinar una problemática pública renuente en nuestro país, “La Legalización de Predios Rural”. En este caso puntual para el Municipio de Andes, como eje de desarrollo de la subregión del Suroeste de Antioquia y uno de los municipios más importantes productores rurales del País.

Sabemos que los procesos de globalización y de transformación económica han establecido un reto para el desarrollo territorial. La globalización y los procesos de reforma estructural del Estado han incitado el debate sobre el rol de los gobiernos en la gestión del desarrollo territorial y local. En esta línea de investigación se trata de abordar una sub-línea en particular, tal como: GESTIÓN PÚBLICA, DESARROLLO TERRITORIAL Y LOCAL, ya que es necesario fortalecer, mejorar y transformar los procesos de ordenamiento territorial local y hacer de las comunidades, polos de desarrollo desde lo local hasta lo global.

En este documento se relacionan y manifiestan las diferentes problemáticas de los colombianos para acceder a la formalización de la tierra, se toman componentes importantes como uso de suelos, tenencia, producción agropecuaria, desarrollo demográfico, concentración de tierras, conflictos, en fin se presentan los antecedentes, al igual que estudios con cifras clara de predios en el municipio para entender finalmente que se necesita una política pública agresiva, contundente y precisa para hacer de la población campesina dueña de sus predios.

La disminución del hambre, llegar a su erradicación, el trabajo decente y un crecimiento económico sustancial, reducir las desigualdades entre los grupos poblacionales, generar un mayor consumo y producción responsable, se darán en nuestro país como lo quiere la ONU, a través de los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible, si se toman acciones contundentes desde la formalización de la propiedad podemos afirmar que se empiezan a reducir tales índices negativos en todos los aspectos anteriormente mencionados.

El plan de desarrollo nacional (PND) 2018-2022, Pacto por la Equidad, Pacto por Colombia, este documento oficial en una de sus líneas más importantes resalta los beneficios y atención al sector rural con una política de acceso y formalización de tierras; el plan de desarrollo municipal (PMD) 2016-2019, Andes, Inclusión, Orden y Progreso Verde), de igual manera hace énfasis en la necesidad de consolidar una política pública de formalización de la propiedad como base del desarrollo local.

Conexo al (PND) es de gran importancia para la monografía concentrarse un enfoque extraído del gran programa de la Agencia Nacional de tierras (ANT) que argumenta y visibiliza la oportunidad de incentivar la formalización como mecanismo de cierre de brechas sociales y atención a los familias rurales, desprendido este del gran acuerdo de la Habana entre el gobierno nacional y las Fuerza Revolucionarias de Colombia.

La meta de este proyecto de monografía es plantear la creación de una política municipal de legalización y formalización de la propiedad aunando esfuerzos desde los diferentes estamentos del Estado, a través del análisis de las políticas y programas existentes, si realmente

están dando solución a la problemática existente, partiendo del gobierno nacional hasta el gobierno municipal y así darle la tranquilidad de empezar a reducir esa cifra de 45% de los predios no formalizados del sector rural en Colombia. (DANE 2010) y por supuesto del 27% de los predios rurales en el Municipio de Andes (Catastro Municipal 2017).

PALABRAS CLAVES: formalización, uso de la tierra, legalización, catastro, tenencia, predios, ruralidad, campesinos, barrido predial, falsa tradición, posesión.

INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Mundiales, son un llamado universal a la adopción de medidas para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de paz y prosperidad. Se basan en los logros de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque incluyen nuevas esferas como el cambio climático, la desigualdad económica, la innovación, el consumo sostenible y la paz y la justicia, entre otras prioridades. Los Objetivos están interrelacionados, con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones más frecuentemente vinculadas con otro.

Los ODS conllevan un espíritu de colaboración y pragmatismo para elegir las mejores opciones con el fin de mejorar la vida, de manera sostenible, para las generaciones futuras. Proporcionan orientaciones y metas claras para su adopción por todos los países en conformidad con sus propias prioridades y los desafíos ambientales del mundo en general. Son de gran relevancia para el desarrollo de la monografía los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), números 1, 2, 10, 16, 17, sin embargo el más importante para este caso puntual del municipio de Andes y para esta investigación es erradicar la pobreza que se orienta a mejorar las condiciones de vida de la población y erradicar la pobreza a través del mejoramiento continuo de las necesidades básicas insatisfechas, pero siendo consecuentes con la necesidad inicial para adquirir bienes y servicios del Estado, iniciando por la legalidad y formalidad de la propiedad rural.

Ilustración 1. Principales Objetivos del Desarrollo Sostenible para monografía



Fuente: elaboración propia

El hecho de presentarse dicha problemática de informalidad e ilegalidad a lo largo y ancho del país, ha generado que uno de los últimos 70 municipios rurales del mismo como es Andes en el Departamento de Antioquia, también sufra problemas de tenencia y legalización de sus predios rurales, donde el 87% de los propietarios poseen menos de 5 hectáreas de tierra. (DANE 2015), Debido a estas problemáticas, los campesinos del municipio de Andes, no están accediendo a beneficios estatales por la informalidad e ilegalidad de sus predios.

Consientes entonces de la importancia que hoy tiene para el campesino en el Municipio de Andes, obtener la titulación y legalidad de su propiedad, este como mecanismo de acceso para obtención de beneficios estatales de toda índole, generando consigo un mayor bienestar para su núcleo familiar, en especial el acceso a mayores y mejores oportunidades económicas y sociales, la monografía titulada se convierte en un insumo base para los gobernantes en las próximas

administraciones para combatir la inequidad, cerrar la brecha social y económica y poder generar una integración al modelo de desarrollo de país, en este caso especial el 27% de los predios rurales informales e ilegales del Municipio de Andes.(Catastro 2017). Así en definitiva esta monografía pretende explorar en varios capítulos la importancia y las generalidades sobre la legalización y formalización de predios rurales hasta llevarla a la información local del municipio de Andes.

Para lograr este propósito se contempló realizar un estudio mediante la investigación de fuentes secundarias tales como informes, estudios y publicaciones, pero también se recurrió a fuentes primarias mediante entrevistas que permitieron tener un acercamiento a la situación desde la perspectiva de las personas que tienen relación con el tema tratado. (Alcalde municipal, secretario de planeación municipal, jefe de catastro, profesional del Programa de Formalización Rural y varios campesinos del municipio).

Inicialmente, se abordan conceptos importantes para después analizar con profundidad el tema. En segundo lugar se abordan algunos referentes conceptuales importantes para el trabajo, tanto a partir de la literatura, como de la normatividad vigente. En el aparte tercero, se presenta un análisis de la información existente a nivel nacional y departamental, para entender hacia dónde va la obligación del Estado con los campesinos colombianos, mencionando el enfoque, primordialmente deductivo, es decir, de lo general a lo particular, se presenta una caracterización del municipio, producto de un proceso de diagnóstico que contempló aspectos geográficos, demográficos, de la administración pública, de la población objetivo y un panorama general respecto a los procesos de formalización de predios en el Municipio. Finalmente, se presentan una serie de conclusiones, recomendaciones y se anexan las entrevistas del caso.

1. OBJETIVOS DE LA MONOGRAFÍA

1.1 Objetivo General

- Problematizar el alcance de la formalización para y todos sus efectos en el desarrollo rural, mediante el análisis de las estrategias jurídico-administrativas que amplíen la cobertura del derecho y la tenencia de la tierra de los campesinos del municipio de Andes; Contribuyendo al fomento de la cultura de la formalidad predial.

1.2 Objetivos Específicos

- Analizar las diferentes políticas, programas y proyectos estatales que son utilizados para la formalización de la propiedad rural.
- Analizar el marco y la estructura normativa para acceder a la formalización de la propiedad rural.
- Verificar el impacto que ha tenido las políticas, programas, proyectos o acuerdos municipales sobre formalización de la propiedad rural que cobije a sus campesinos más vulnerables; reduciendo la informalidad de la pequeña propiedad privada rural.
- Generar una cultura del registro de la propiedad en el Municipio de Andes.
- Promover la actualización predial rural municipal como insumo para la consolidación de predios con exactitud catastral que se puedan formalizar.
- Fomentar la formulación de la política pública de formalización de la propiedad rural en el Municipio de Andes.

2. MARCO NORMATIVO

En Colombia la estructura de tenencia de la tierra tiene por columna vertebral el derecho a la propiedad privada consagrado en la constitución política. Esto se ha visto reflejado a lo largo de la historia de las políticas agrarias, las cuales tienen sus orígenes entre 1200-1494, cuando la tenencia de la tierra era un derecho de los indígenas, coordinado por mandos altos de las clases sociales diferenciadas; las normas eran dadas por los caciques o jefes y transmitidos por tradición oral.

Entre 1499-1537 la propiedad de la tierra se origina en el proceso de descubrimiento y conquista de las tierras, consideradas jurídicamente como regalías de la Corona española. En consecuencia, el dominio privado sobre el territorio derivada necesariamente de una merced real. Para regular esta situación la metrópoli debió dictar diversos instrumentos jurídicos que hicieron posible la tenencia y explotación de las tierras. La primera de las figuras con las que se accede al dominio fueron las capitulaciones, un contrato de partición y adjudicación de tierras entre los particulares que venían a descubrir y fundar poblaciones y la Corona. Posteriormente se dictan otras disposiciones sobre capitulaciones y el repartimiento de tierras y solares y se llega a la instauración de otra figura que constituye título originario de la propiedad, las llamadas gracias o mercedes de tierras a través de las cédulas reales, las cuales se realizaron u otorgaron, unas veces como compensación a servicios prestados a la Corona. El propósito de esta era la de poblar el territorio recién descubierto y además una finalidad económica – explotación de las tierras no solo en agricultura sino en industrias extractivas de minerales- y patrimonial (formar propietarios).

En Colombia se han implementado programas y proyectos de formalización de la propiedad rural desde 1997. Sin embargo, se vienen implementando procesos tendientes a la formalización de la propiedad de la tierra desde 1936, este abordaje ha variado en el tiempo conforme a los contextos de desarrollo rural en el cual se lleva a cabo la iniciativa.

En 1936 se expide la ley 200, reconocida hasta nuestros tiempos como el único estatuto de acceso a la propiedad de la tierra que ha existido en el país, cuya finalidad fue favorecer a la parte más débil dentro de una relación desigual entre grandes propietarios y pequeños poseedores frente a eventuales litigios por la propiedad de la tierra. En esta norma se establece la presunción de propiedad privada sobre los predios explotados y la presunción de baldíos sobre los predios no explotados, la prescripción adquisitiva del dominio por posesión agraria, la extinción del dominio privado sobre predios incultos, entre otros mecanismos de reforma agraria que permitirían impulsar productividad y el desarrollo del campo.

En 1961 se expide la ley 135 se intenta una nueva reforma agraria que regule las relaciones contractuales entre campesinos y terratenientes, pero esta fracasó con el pacto de Chicoral con el cual se elimina cualquier posibilidad de reforma agraria en el país, se institucionalizó la ganadería extensiva como forma de explotación, se favorece la posición dominante de los terratenientes y se dibuja la reconcentración de la propiedad de la tierra.

En 1989 se expide el decreto 2303 con el fin de resolver todos los conflictos emanados de las relaciones agrarias, especialmente las relacionadas con la propiedad, posesión y mera tenencia de la tierra, fue quizá lo más cercano que hemos estado a la realización de la justicia agraria en el campo, pero nunca entra en vigencia.

En 1994 se expide la ley 160 vigente hasta la fecha, con el fin de facilitar el acceso a la propiedad de las tierras mediante procesos de adjudicación, adquisición, recuperación, clarificación y extinción del dominio. Con este esfuerzo el estado busca nuevamente reactivar la economía del campo y promover el desarrollo con el enfoque de nueva ruralidad promovida desde la cooperación internacional en especial del BID y BM.

Desde 1997 se implementan programas especiales para la formalización de la propiedad y la modernización de la titulación predial, a través de proyectos de cooperación internacional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) (BID, 2014). Lo anterior coincide con el enfoque del desarrollo rural que se impone desde los años 90s con la nueva visión de lo rural que pretende explicar que lo rural va más allá de lo agrario tradicionales, y contempla toda una compleja variedad de realidades sociales, económicas y culturales en el territorio. Un nuevo enfoque que tienen en la doctora Edelmira Pérez una de sus mejores exponentes, quien explica cómo el desarrollo rural se entiende hoy en un sentido amplio que trasciende lo agropecuario y manteniendo un fuerte nexo de intercambio con lo urbano no solo de alimentos, sino, de diferentes bienes y servicios no necesariamente agrarios.

La complejidad del desarrollo del país, determinado por la dimensión y naturaleza del conflicto armado, la escasa participación democrática, la incidencia de fenómenos como el narcotráfico, y el aplazamiento de reformas estructurales en el sector rural, demanda un mayor esfuerzo de comprensión y análisis, y sobre todo un proceso intenso de diseño y concentración institucional que no sea excluyente ni accesorio (Pérez, et al, 2008, pág.190).

Diez años después, en el 2007, el Gobierno de Colombia encuentra que la informalidad en la tenencia de la tierra sigue manteniendo una estrecha relación con otros fenómenos que

afectan al sector rural e impiden su desarrollo, entre ellos: el despojo y abandono forzado de tierras, la concentración de tierras y los cultivos ilícitos, razón por la cual continúa en la búsqueda de una fórmula de política pública que permita combatir el fenómeno de la informalidad garantizando el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la población vulnerable y la seguridad jurídica de estos derechos para prevenir la ocurrencia de estos otros fenómenos que agravan la situación en el campo, y de esta manera promover el desarrollo rural en todo el país.

Así, a partir del 2011 con la ley 1448, se desarrollan con mayor fuerza programas de formalización de la propiedad de la tierra vinculados a procesos de restitución de tierras en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), desarrollo alternativo y sustitución de cultivos ilícitos en el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), consolidación de la confianza en el estado en la Unidad Administrativa para la consolidación Territorial (UACT), que tiene entre sus proyectos bandera la formalización de tierras.

En 2012 se expide la primera ley de formalización de la propiedad de la tierra propiamente dicha que busca otorgar títulos de propiedad a pequeños poseedores rurales y sanear los títulos precarios, con falsa tradición, sucesiones ilíquidas y demás conflictos relacionados con la propiedad de la tierra privada. Esto con el fin de combatir los efectos nocivos de la informalidad en la tenencia de la tierra, promover el desarrollo rural sostenible y prevenir el despojo y abandono forzado de tierras.

Paralelamente, en este mismo años, el entonces Ministerio del Interior y de Justicia, impulsa y logra la expedición de la ley 1564 de 2012 en la cual, por un lado se le otorgan a este Ministerio facultades de asesoría y representación judicial de las personas que inicien procesos judiciales de declaración de pertenencia con miras al saneamiento de sus propiedades, un mecanismo que facilitaría el acceso a la justicia a poblaciones vulnerables como lo es la población rural; y por otro lado, de manera contradictoria, se deroga el decreto 2303 de 1989 por el cual se creaba y organizaba la jurisdicción agraria, quizá el único estatuto de justicia agraria que ha tenido el país en toda su historia, sin embargo, dejó viva la ley 200 de 1936 en la cual se crearon los jueces de tierras, una ventana de oportunidad para insistir en que se requiere contar con una jurisdicción que resuelva todos los conflictos relacionados con la propiedad de la tierra en Colombia.

Tanto la ley 1561 como la ley 1564 de 2012, representan un hito en la relación histórica entre formalización y desarrollo rural, pues las contradicciones entre ambas normas dejan ver la polarización de los intereses que permea las políticas públicas en torno al acceso a la propiedad de la tierra e impactan profundamente en el desarrollo rural del país. Por un lado, la Ley 1561 de 2012, es una norma especial, proteccionista, que tienen en cuenta la conflictos por la tierra a partir de los contextos territoriales y la realidad rural, que otorga competencias extraordinarias a un juez oficioso, quien adelanta el proceso con criterios de derecho agrario, ordenamiento territorial, protección de la parte más débil, prevención del despojo y abandono forzado de tierras, y promoción del desarrollo rural.

Por otro lado, la Ley 1464 de 2012, es la norma general, que pasa por alto estos contextos rurales, y que deroga expresamente la jurisdicción agraria creada por el decreto 2303 de 1989.

En 2014, como resultado de las negociaciones entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC, se expide el acuerdo 1 denominado "Hacia un nuevo campo Colombiano: reforma Rural Integral" según el cual, las partes sientan las bases para la transformación estructural del campo, crean las condiciones para el bienestar de la población rural y contribuye a la construcción de una paz estable y duradera. Dicha transformación debe contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto, como la concentración de la propiedad de la tierra, la exclusión de los campesinos y el atraso de las comunidades rurales, y para ello se requiere adoptar medidas para promover el uso adecuado de la tierra, estimular la formalización, restitución y distribución equitativa de la misma, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural de los habitantes del campo, en particular de las mujeres y la población vulnerable, regularizando y democratizando la propiedad y promoviendo la desconcentración de la tierra, en cumplimiento de su función social. En este contexto, toda la acción del estado en torno a la implementación de la política de tierras y desarrollo rural queda congelada a la espera de la firma de este acuerdo.

En 2015 se expide la ley 1753 con el Plan Nacional de Desarrollo que se implementará en el país hasta 2018, en el cual se desarrolla todo un capítulo llamado "Transformación del campo" en este se desarrollan temas relacionados con acceso a tierras, formalización y desarrollo rural. Se destacan, el artículo 100 donde se enumeran los mecanismos de intervención integral en territorios rurales así:

- a) Ordenamiento social y productivo de las tierras rurales.
- b) Adecuación de tierras e infraestructura de riego.
- c) Habitabilidad rural.
- d) Infraestructura productiva y de comercialización.

e) Proyectos productivos, planes de negocio y asistencia técnica integral.

Por otro lado, dispone la misma ley en su artículo 102, con relación a la administración de las tierras de la nación una nueva reserva así: Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 83 de la presente ley, podrá también el Incoder o la entidad que haga sus veces, constituir reservas sobre tierras baldías, o que llegaren a tener ese carácter, para establecer en ellas un régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, reglamentado por el Gobierno nacional, que permita al adjudicatario contar con la tierra como activo para iniciar actividades de generación de ingresos. Las explotaciones que se adelanten sobre las tierras reservadas con posterioridad a la fecha en que adquieran esta calidad, no darán derecho al interesado para obtener la adjudicación de la superficie correspondiente sino cuando se hayan realizado de conformidad con dichos reglamentos. Una competencia tan amplia que no tiene un fin concreto, beneficiaría tanto al pequeño como al grande, queda a criterio de quien formule dicho régimen.

Y a renglón seguido, establece dicha ley en su artículo 107, la necesidad de efectuar un arreglo institucional integral que permita atender de manera especializada la ejecución de las políticas de ordenamiento social de la propiedad. Así, en el literal a) confirió facultades extraordinarias al Presidente de la República para crear una nueva institucionalidad de ordenamiento del suelo, acceso a tierras y la gestión de la seguridad jurídica, para consolidar y proteger los derechos de propiedad en el campo, y desarrollo rural con enfoque territorial.

Con fundamento en dicho artículo se expidieron a finales del 2015 los decretos 2363, 2364, 2366, 2367, 2368, Por los cuales se crea la nueva estructura de tierra y desarrollo rural: Se crean los Consejos Superiores Administrativos de Restitución de Tierras y Ordenamiento del Suelo. Se liquida el INCODER o quien haga sus veces y se crean tres Agencias:

La Agencia Nacional de Tierras

La Agencia de Desarrollo Rural

La Agencia de Renovación del Territorio

Adicionalmente a esta normatividad que hoy se encuentra vigente, se crean los decretos 2723 de 2014. Por el cual se aprueba la modificación de la estructura del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade. Como aliado estratégico del gobierno para la Liderar la realización de alianzas estratégicas y convenios especiales de cooperación técnica y comercial. Que entre sus tareas más importantes esta Realizar los análisis de viabilidad requeridos para la suscripción de convenios y la ejecución de proyectos; Realizar la evaluación expost de los negocios a través de la revisión del cumplimiento del objeto del convenio, en términos de calidad, oportunidad y costo.

Finalmente y no menos importante nacen los decretos ley 902 de 2017 “Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras” y el decreto 578 de 2018 Que mediante el Decreto 238 de 2012 "Por el cual se modifica transitoriamente la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro", creó la Superintendencia Delegada para la Protección Restitución y Formalización de Tierras con ocasión a lo previsto en el parágrafo 1 del artículo 119 de la Ley 1448 de 2011, por el término establecido en el artículo 208 de la misma.

En la actualidad se encuentra en proceso todo el alistamiento institucional que haría efectivos los propósitos del plan en concordancia con los fines del acuerdo 1 de la Habana. En este orden de ideas, la relación histórica entre la formalización y el desarrollo rural ha evolucionado e involucionado dependiendo de los intereses de la política pública agraria predominante en cada momento coyuntural.

3. MARCO TEÓRICO

En el marco de las teorías del desarrollo, existen diferentes nociones del desarrollo rural, y muchos autores lo relacionan con la noción de progreso. Esta manera de percibir el desarrollo, según *Olga Lucía Castillo Ospina*, resulta muy importante porque, en términos prácticos, de contemplar un proceso que tiene un comienzo, pero que también tiene un fin, se pasa a la idea de una meta lineal e infinita. Lineal, porque se alcanzaría en un proceso de ir quemando etapas sucesivas, e infinita, porque una vez que se alcance cierto nivel de desarrollo, la naturaleza del ser humano lleva a que se quiera más, lo que implicaría una nueva meta y así su actividad docente y procesos de investigación giran en torno a los temas de las Teorías, Discursos y Prácticas de Desarrollo y a los procesos de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

En este marco se construye una de las teorías del desarrollo que con mayor frecuencia se relaciona al desarrollo rural, la corriente del crecimiento económico. Para el Banco Mundial, citado por Castillo Ospina,

desarrollo significa más que crecimiento económico, mucho más (...) A menos que la transformación integral de la sociedad y el manejo del medio ambiente se haga de manera integral, junto con el crecimiento económico, el crecimiento mismo en el largo plazo, se verá seriamente afectado. (Banco Mundial, 2003, pág. 23).

No obstante, para la experta, la corriente del crecimiento económico es la visión más convencional y estrecha de desarrollo. Es convencional, porque es la que las Instituciones Financieras Internacionales han venido promoviendo (y hasta imponiendo) desde finales de los años 40, hasta nuestros días, así hayan cambiado sus discursos institucionales, Y es estrecha,

porque a pesar de que la evidencia lo muestra de manera reiterada, solo una propuesta parcializada como esta, puede seguir argumentando que: “La dimensión económica del desarrollo es la más importante y la que en últimas define el éxito de los programas, proyectos y actividades que buscan alcanzar mejores niveles de desarrollo” (Castillo, 2015, pág.24).

Durante el seminario internacional de desarrollo rural realizado por el INCODER y la SAC en 2015, varios expertos, nacionales e internacionales, coincidieron en que en efecto, la categoría de crecimiento económico ha orientado y sigue orientando en gran medida las políticas agrarias en Colombia, sin embargo, para algunos el crecimiento económico debería ser evaluado con relación a la escala productiva, pequeños y grandes productores generan desarrollo rural en proporción a la escala productiva desde la cual se evalúan.

Jaime Forero, en su ponencia sobre economías de escala y economías de micro escala en la agricultura colombiana. Teoría y evidencias empíricas, explicó cómo la economía de micro-escala equivale al aumento de la producción con ahorro en costos y mayor eficiencia en los pequeños productores. Si entendemos que la eficiencia es igual a costo x producto x unidad. Para el experto, es necesario preguntarse, ¿hay economías de escala en la agricultura? O ¿hay des-economías de escala? ¿Son más eficientes los grandes o son más eficientes los pequeños? La respuesta es que unos y otros son eficientes dependiendo de si es escala o micro-escala. En las economías de escala hay mayor eficiencia de los grandes.

Un ejemplo en Colombia es la altillanura. En las des-economías de escala hay mayor eficiencia de los pequeños. Porque hay menor proporción de tierras sin usar. Tienen rendimientos altos de las cosechas. Y los cultivos tienen mayor valor agregado. Grande y pequeños son eficientes: los pequeños tienen altos rendimientos con cultivos muy intensivos y

los grandes tienen alta productividad con cultivos más extensivos. Para el mismo tipo de cultivo y sin el efecto de mayor utilización de área operan las economías de escala y las microeconomías de escala.

Esto se concluye de un estudio realizado por la Universidad Javeriana en tres regiones y con las seis principales cadenas productivas del país: Café, papa, palma, plátano, maíz y arroz, que los pequeños agricultores tienen ingresos que los ponen por encima de la línea de pobreza rural. Por esto es posible decir que la pobreza rural está sobreestimada, porque está subestimada la productividad de la agricultura familiar. Está comprobado que a mayor escala, menor eficiencia, debido a los costos de administración, el desperdicio de tierras, el costo de mano de obra. Mientras que a menor escala mayor eficiencia.

La agricultura familiar es más eficiente por varias razones:

- La administración virtuosa que ejerce el campesino.
- La transferencia de tecnologías de campesino a campesino.
- El manejo directo que le da el productor a su cosecha lo cual genera mayor valor agregado.
- La capacidad de adaptación a la crisis que tiene el campesino.
- La economía no monetaria más la economía monetaria que generan.

Por su parte, Alberto Valdez, Investigador Asociado de la Universidad Católica de Chile, Presenta algunas consideraciones sobre la pequeña agricultura y lecciones para mejorar las oportunidades de ingreso en las zonas rurales. “los pequeños productores no son siempre pequeños propietarios, por esto es importante tener en cuenta la estructura de tenencia de la tierra.

Los programas distributivos de las reformas agrarias no siempre han tenido objetivos productivos, también han tenido objetivos socio-políticos ejemplo: Japón, Corea, Sudáfrica, había razones para enfocar la tenencia de tierras de carácter sociopolíticos, sin embargo, a largo plazo vimos cómo estas reformas tuvieron un impacto productivo. Entonces hay objetivos, productivos, sociales, de seguridad, medioambientales, etc. Esto puede variar por regiones.

Por otro lado, se tienen suficiente información para asegurar que la tendencia en el ajuste del tamaño es muy diferente a los países de ingresos medio-alto de los países de ingreso bajo donde los campos se están haciendo más chicos, hay una subdivisión de la propiedad en buen parte por herencia, son países de densidad de población muy alta, no tienen la expansión de tierras que tienen por ej. Colombia, Brasil, EEUU. Además del nivel de ingresos es que en los más pobres las tierras se están achicando. Este sería uno de los méritos de la agricultura familiar en estos países donde el campo se achica, porque podrían ser sumamente eficientes, pero no es solo un tema de eficiencia, porque siguen siendo pobres, no logran tener el ingreso necesario, no hay incentivo a la producción, el caso de EEUU es dramático porque sigue siendo una agricultura familiar, pero muchas de esas familias tiene activos superiores a 1 millón de dólares, es una agricultura familiar pero no campesina, son más sofisticados y tienen mucha tecnología.

La FAO documenta este tema para la OSD. El tema de logística, calidad, de trazabilidad de los productos, que sobre todo en productos perecederos es fundamental, son dificultades de organizar una agricultura muy pequeña, es posible y se ha logrado pero es muy complejo, en este caso el mediano y grande tienen una ventaja de poder interesar a los compradores con volúmenes mayores y homogéneos con control, trazabilidad y seguimiento de calidad que es importante especialmente en productos perecederos como la fruta que tienen muy difícil entrar en mercados de exportación porque requieren mayor tecnología, conectividad. Y luego el tema

del capital humano, el entrenamiento en capacidades para atraer personas con buena preparación y capacidad de interacción con los mercados hay que tener unas habilidades especiales y eso no es neutral respecto a la escala entre pequeños-medianos-grandes porque los mercados son más exigentes, los consumidores son más exigentes.

Como conclusión, siguiendo a Forero, en su escala macro y micro cada uno es eficiente.

Pero, dependiendo del enfoque desde el cual se formulan las políticas públicas que afectan la estructura agraria, serán la oportunidad para mejorar no solo los ingresos sino la calidad de vida de los pobladores rurales". (Forero.2011, pág.17)

Pues, visto desde el punto de vista del crecimiento económico, el acceso a la propiedad de la tierra sólo genera efectos económicos a nivel de la agricultura familiar y en cierta medida a nivel comunitario, sin embargo, es a partir del fortalecimiento de las capacidades productivas en esta escala como se pueden visibilizar repercusiones importantes en el desarrollo rural del país. Santiago Perry Rubio, director ejecutivo de Corporación PBA, expresa: En Colombia tenemos dificultades con los diferentes enfoques. Cuando hablamos de instituciones, hablamos de instituciones nacionales y territoriales.

La eficiencia productiva y los ingresos de los productores dependen lógicamente de que en esos territorios se pueda aumentar la capacidad de innovación, infraestructura y otros bienes públicos y que los productores en esas zonas tengan acceso a unos recursos productivos que necesitan para la manutención (Perry. Pág.7).

Sin embargo la realidad del país es que esos bienes están terriblemente concentrados, si uno mira la capacidad de innovación en tres ciudades está concentrada la capacidad de investigación agropecuaria en Colombia, la inmensa mayoría de territorios en el país no tienen centros de

investigación ni centros de educación superior ninguna posibilidad de desarrollar procesos importantes de innovación en sus territorios, si vamos a mirar procesos de infraestructura, educación, tenemos la misma situación, las condiciones son dramáticamente diferentes en territorios como por ejemplo la alta guajira, pacífico, amazonas, con lo que pueden ser los territorios cercanos a Bogotá, Cali y Medellín.

Tenemos ver cómo vamos a construir una institucionalidad territorial mucho más sólida, con espacios de concertación y definición conjunta de políticas públicas con unos actores en el territorio mucho más sólidos e institucionalizados. No podemos seguir pensando que fortalecer la institucionalidad es fortalecer sólo lo nacional y gubernamental y en éste lo ejecutivo, sino que tenemos que pensar en los territorios y en la sociedad civil. Y, se podría agregar, lo institucional y comunitario, gubernamental ejecutivo y legislativo, pero también jurisdiccional. Por esto, terminando con Perry, incluimos un nuevo elemento al fortalecimiento de las políticas públicas, no sólo en términos de crecimiento económico y en este el fortalecimiento a las capacidades productiva de las familias y comunidades rurales en pequeña escala, sino, fortalecimiento en términos de enfoque territorial.

Para Fernández (1999), los programas de gestión urbana o de formalización adelantados en países subdesarrollados, han debido adoptar un enfoque social respecto a los derechos de propiedad, lo cual, según el autor, “*garantiza una intervención estatal de amplio alcance sobre el control del uso y desarrollo del suelo*” (Fernández. 1999 pág.1). Pero el autor va más allá y asegura que cuando se generalizan las políticas de liberalización, así como los esquemas de privatización, termina primando una interpretación más individualista y, si se quiere, tradicional, sobre los derechos de propiedad,

Que dificulta los intentos progresistas de disciplinar el uso y desarrollo de la propiedad urbana. Se trata de una aparente paradoja¹ que revela la brecha entre una definición más progresista de los derechos de propiedad y la tendencia actual en pro de la privatización. (Fernández. 1999, pág. 1).

En otras palabras, dicho individualismo puede dificultar las acciones o programas sociales de formalización que busquen afectar positivamente amplios sectores de un territorio y esto es algo que se debe tener en cuenta. Esta aparente paradoja identificada por el autor es el resultado del conflicto entre derecho individual y derecho colectivo. Siempre en cuenta y procurar contrarrestarlo, por ejemplo, con amplias campañas de comunicación o sensibilización, que vayan generando una perspectiva más colectiva respecto al asunto de la propiedad.

Otros términos y conceptos serán usados o citados en este trabajo, con un sentido muy similar al de formalización, debido a que estos ya están introducidos en varios documentos oficiales. Por ejemplo, los términos de regulación, saneamiento de la propiedad o titulación apuntan al mismo lugar.

Es necesario también considerar que cuando se habla de legalización, se tiende a pensar en los sectores más vulnerables y pobres de la sociedad, pero los asuntos de legalización o formalización de predios es algo que atañe a buena parte de la clase media como se intuye de Fernández (1999 pag.1), cuando afirma que:

Para expertos y profesionales urbanos, no están claras las razones de las crecientes prácticas ilegales identificadas en zonas urbanas, particularmente las que se refieren al uso y desarrollo del suelo. Según los datos existentes, si se toman en cuenta los patrones de acceso al suelo y de construcción, pareciera que entre el 40 y el 70 % de la población de las

principales ciudades de los países subdesarrollados está, de uno u otro modo, al margen de la ley, y ese número no está limitado a la población de bajos recursos (Fernández. 1999, pág.1).

El 40% y 70% que nos menciona el autor, son muestra de que el asunto de la formalización no es ni pequeño ni marginal, ni afecta sólo a un sector de la sociedad. Por el contrario, se trata de un problema generalizado, cuya resolución puede empezar por la manera en que se verbaliza el problema.

Otro de los grandes problemas de la no formalización en el país rural como es Colombia es lo referido a las dudas y vacíos en el impuesto predial, debido ello también a lo desactualizado que están los catastros rurales en cada uno de los municipios. Donde son ellos los principales afectados por ser este un tributo de impacto social. Por ejemplo Avendaño (2008), afirma que:

El impuesto predial es un tributo de gran impacto social el cual, al analizar sus características, estructura y base de liquidación, se encuentra que es proporcional a un símbolo de riqueza, la propiedad raíz (Avendaño. 2008, pág.33).

La determinación o estimación de esta riqueza representada en tierras o predios, es lo que se denomina avalúo catastral.

El primer marco legal sobre el impuesto predial se remonta a inicios de siglo XX, como sostiene un documento del Banco de la República (2002).

Allí se afirma que fue la Ley 34 de 1920 la que definió una tarifa del 2 por mil, Que luego se incrementó en dos puntos durante la década del cuarenta con el fin de financiar el Fondo de Fomento Municipal y la Policía Rural. Desde la década del cincuenta y hasta

comienzos de los ochenta, la legislación no introdujo mayores modificaciones al régimen del impuesto (Banrepública. 2002, pág.14).

No obstante, en la década de los ochenta se comienzan a identificar varios problemas, como deficiencias en la administración de los cobros, registros o avalúos desactualizados y un número creciente de exenciones, que alcanzaban prácticamente el 10% de los predios. Con base en lo anterior, “la Misión encontró que Colombia era uno de los países Latinoamericanos con el rendimiento más bajo de tributación a la propiedad” (Banrepública. 2002 pág. 23).

Pinzón, et al (2008), por su parte, considera que el problema de no contar con información suficiente y actualizada afecta el desarrollo general del país y refiriéndose específicamente a la información catastral, afirma que: “el catastro es el soporte de muchos proyectos nacionales, entre ellos, el fortalecimiento de las finanzas municipales, el ordenamiento territorial, la estratificación socioeconómica, la titulación de tierras y por supuesto, el inventario de los recursos naturales” (Pinzón, et al. 2008 pag.67).

¿Pero que otros aspectos motivan la desactualización de los registros que impiden contar con un acertado avalúo catastral? Sierra (2011) destaca una de estas razones, como es “la confiscatoriedad de que han hecho uso las autoridades tributarias cuando algunos contribuyentes no cancelan oportunamente las deudas fiscales” (Sierra. 2011 pag.107), hecho que sin duda ha desestimulado el inicio de procesos de formalización en amplios sectores de la población, pues el temor a perder el predio por no poder pagar los tributos prima en ocasiones sobre el deseo de cumplir con las normas.

Por su parte USAID (2004), adjudica a los procesos administrativos una de las principales razones que desestiman el pago del tributo predial, cuando se afirma que para

empezar a solucionar dichos problemas lo esencial es: contar con la información necesaria tanto para tomar decisiones de política tributaria local y nacional como para evaluar políticas y gestión administrativa. La ausencia de una base de datos fiscales completa que incluya la información sobre el potencial de recaudo, estimativos del recaudo programado del impuesto predial, los recaudos efectivamente realizados, el valor de los impuestos en mora y la distinción entre el recaudo rural y urbano limita sustancialmente un análisis adecuado de la situación. Sin esta información es, desde luego difícil poder cuantificar el impacto de cambios en la política fiscal nacional y local con respecto a las tarifas del impuesto, cambios en la cobertura de la base impositiva, y mejoras en la recaudación tributaria y la administración del impuesto, entre otros aspectos (USAID.2004).

Otro problema que impide tener registros catastrales claros y actualizados en Colombia, es la falta de unidad de criterios debido a que en el país no existe una, sino cinco agencias catastrales independientes, a saber: Antioquia, Bogotá, Cali, Medellín y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para el resto del territorio. Según Pinzón (2008). Esta descentralización, ha estado sustentada en decisiones históricas de tipo político.

De esta manera, al comparar las diferentes opiniones de los autores referenciados, se pueden agrupar las dificultades catastrales en problemas de información, organización y presupuestarios, más relacionados con el ámbito institucional. Pero también se encuentran algunas causas en el temor de las personas al principio de confiscatoriedad, lo cual actúa como un mecanismo de presión, que impulsa a muchas personas a ocultar o dificultar el correcto registro de sus predios. Como se verá más adelante, esta desconfianza, sumada a la falta de conocimiento, son la raíz del problema al que este trabajo pretende aportar.

3.1 DESDE LA NACIÓN

3.1.1 ¿FORMALIZACIÓN O LEGALIZACIÓN?

Existe una gran diferencia de conceptos con relación a la titulación de la propiedad, muchos incluso hacen siempre una aseveración sobre la igualdad de conceptos entre legalización y formalización, pero al consultar el diccionario Larousse, este arroja dos acepciones ligeramente distintas para el término legalizar. Por una parte, y desde un punto de vista más social que administrativo, puede referirse al simple hecho de “dar estado legal a una cosa” es decir, legalización de algún comportamiento o acción que antes no se consideraba legal, por ejemplo, la legalización del aborto, del uso médico de la marihuana, entre otros.

Por otra parte, alude a una situación de carácter administrativo, como “certificar auténticamente la legalidad de un documento o una firma”, mediante una autoridad competente. Contratos, testamentos o cualquier otro documento que requiera de tal validación legal, son claros ejemplos.

No obstante, en cualquiera de los dos casos, la legalización implica que dicha acción o documento pasa a ser aceptado y legal para la jurisprudencia de un Estado. En este sentido, el término formalizar, que el diccionario Larousse define como “revestir con las formalidades legales”. Podría ser sinónimo del término legalizar, especialmente con aquella acepción más administrativa y entendiéndolo como un proceso de adecuación a las normas o “formas” vigentes.

Otros diccionarios ofrecen resultados muy parecidos, por lo que se puede resumir que la formalización consiste más en un proceso y en dar carácter legal a algo (sin que necesariamente

termine haciendo legal ese algo) mientras que la legalización alude específicamente a una acción que hace legal el objeto en cuestión.

Dicha referencia fue tomada del diccionario Pequeño Larousse. Edición 1972. Sin embargo, la mayoría de diccionarios arrojan estas dos acepciones para el término legalizar o legalización. Ove (2007), parece reforzar esta idea de la legalización como un solo acto y la formalización como proceso, al discutir el asunto de la formalización desde el punto de vista filosófico. El autor afirma que: “la formalización en filosofía generalmente resulta de una idealización en dos pasos. Primero, de un lenguaje común a un lenguaje regimentado y, luego, de un lenguaje regimentado a un lenguaje lógico o matemático” (Ove. 2007. Pág. 44).

Si se hace una extrapolación de esta idea al contexto del trabajo, se puede entender la formalización como un proceso, con mínimo dos pasos y cuyo último paso podría ser la legalización. Visto así, la formalización puede ser comprendida como una pre-legalización. Por lo tanto, aunque la jurisprudencia colombiana no establece claramente una diferencia semántica entre ambos términos, la connotación más positiva del término formalización y que referencie a un proceso, motiva su uso en este trabajo, pues con este término no se enfatiza tanto la condición o estado de ilegalidad, como si ocurre con la palabra legalización, que por resaltar estos aspectos, puede tener una connotación más negativa. En otras palabras, “lo ilegal” connota aspectos negativos y “lo formal” connota o destaca aspectos positivos, pues es una invitación a organizar elementos no ordenados. Incluso, pareciera que a la hora de elegir entre uno y otro término en documentos oficiales, la balanza se inclina a emplear la palabra formalización, en lugar de legalización.

3.1.2 RELACIÓN ENTRE LA FORMALIZACIÓN Y EL DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

Cabe destacar conceptos elevados por algunos estudiosos sobre la relación directamente proporcional que existe entre estos dos conceptos básicos como son la formalización y el desarrollo, y la relación también consecuente de una con la otra,. Ahondando aún más sobre la situación, Según el economista peruano, estudioso del tema de la formalización de la propiedad rural, Hernando de Soto,

El derecho a la propiedad de la tierra es un derecho humano, el cual, antes de ser reconocido por la ley ya tenía un trasfondo religioso, cultural, social y económico, razón que justifica el abordaje del derecho de propiedad sobre la tierra desde un enfoque de "manejo de derechos (De Soto, 2009 pag.37)

Es decir, como un fin del estado para lograr el acceso de todas las personas a un lugar seguro donde puedan vivir en paz y de manera digna, para lo cual requieren vivienda, tierra y propiedad, tanto quienes no la tienen como quienes la tienen de manera precaria o mediante arreglos consuetudinario o ancestralmente, así como quienes la tuvieron y fueron despojados u obligados a abandonarla por la violencia, o por efecto de la discriminación o la marginación como minoría o población vulnerable. En este orden de ideas, el éxito de la lucha contra la pobreza depende de la manera como la sociedad defina, asigne y proteja los derechos de propiedad (De Soto, 2009 pág. 38).

Con este enfoque, la formalización de la propiedad de la tierra se instala como uno de los pilares fundamentales de la política pública de tierras y desarrollo rural del país, una relación que encuentra su fuente más remota en la ley 200 de 1936 y permanece vigente hasta nuestro tiempo, consolidándose como uno de los elementos fundamentales de la política pública para el

posconflicto; lo cual justifica un ejercicio de línea de tiempo que nos facilite el análisis de la formalización en el marco de las políticas de desarrollo rural hasta 2015, con miras a establecer cómo ha sido abordada la formalización en diferentes contextos del desarrollo rural y concluir si se trata de dos políticas públicas articuladas, o de simples programas de gobierno.

No existen cifras oficiales recientes, tampoco datos científicos ni estudios de tenencia de la tierra que permitan un grado de certeza sobre el fenómeno de informalidad de la propiedad de la tierra en Colombia. Los únicos indicadores oficiales existentes sobre la magnitud de la informalidad en Colombia son remotos:

- *CONPES 2736 de 1994 señala que un 40% de los predios rurales carecen de título de propiedad.*
- *CONPES 3641 de 2010 se estima que cerca de 1 millón de predios, de los 3 millones de predios rurales inscritos en el IGAC, son informales.*

El catastro nacional estima que más del 40% de los predios rurales en Colombia no tiene títulos registrados que respalden con certeza la propiedad, aplicando este porcentaje del 40% a los 3.7 millones de los predios rurales inscritos en el catastro nacional se concluye que hay al menos 1 millón y medio de predios rurales informales, siendo la mayoría de ellos predios de propiedad privada cuyo saneamiento requiere acudir a procedimientos judiciales (Restrepo S., 2011).

En cuanto a los baldíos, no existen cifras ciertas sobre los baldíos por adjudicar en el país, no obstante se habla de metas de adjudicación por año, en el 2013 se espera adjudicar 300.000 hectáreas en diferentes regiones del país (INCODER), sin embargo, esto requiere un ejercicio de identificación previa pues, por definición, los baldíos se han agotado en el país y los que quedan presentan serios conflictos de superposición con predios privados y con las denominadas Zonas

de Reglamentación Especial conformadas por las reservas forestales de la ley 2/59, los territorios de comunidades étnicas (indígenas y negros), las áreas nacionales protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN). Esto implica realizar los arreglos normativos necesarios que faciliten la clarificación, re-delimitación y formalización del activo tierra (PPTD-ACCIÓN SOCIAL, 2009).

Por otro lado, el estudio realizado por la Universidad de los Andes sobre mercado de tierras en Colombia, incluyó un breve informe sobre la tenencia de la tierra basado en el análisis de casos y demostró que, aunque la mayoría de los pobladores rurales en Colombia se consideran dueños, no todos pueden demostrar esta situación, así, el 67% de los encuestados aseguró ser propietario, pero, sólo el 43% en efecto lo eran y podían demostrarlo con el respectivo registro (Helo & Ibáñez). Esto indica que dentro de la cultura de la población rural están insertos usos y costumbres o modos consuetudinarios de transferencia de la tierra que ha pasado de generación en generación sin que haya significado para ellos un problema.

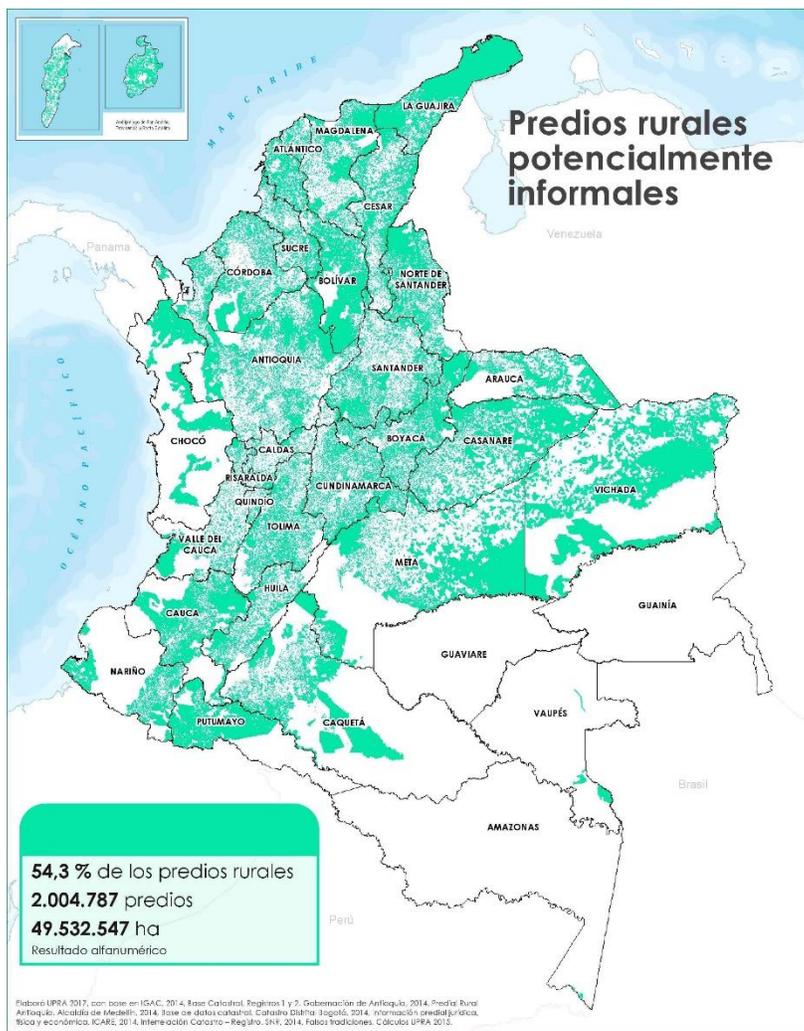
Los campesinos perciben los mecanismos jurídicos para acceder formalmente a la propiedad como un mundo complejo que no entienden y que les inspira desconfianza tanto en las instituciones del estado como en sus vecinos, pues su concepción de la propiedad supera el de un simple bien patrimonial que se adquiere por un sello o registro (Latorre, 2015, pág. 41).

Sin embargo, la ausencia de este sello o registro (en la Oficina de Registro de Instrumento Públicos-ORIP) ha limitado la acción del estado en términos de protección y seguridad de los derechos sobre la tierra, así como otras acciones sociales a favor de la población vulnerable especialmente en los territorios afectados por el desplazamiento forzado, donde el estado se ha visto obligado a implementar medidas de justicia transicional que propenden por el

reconocimiento de todas las formas de tenencia de la tierra para lograr la protección de los derechos de estas personas (PNUD-CUADERNOS IDH, 2011).

Entre tanto, las condiciones de incertidumbre, riesgo y amenaza en los derechos sobre la tierra en el campo favorecen la concentración de tierras en manos de unos pocos propietarios que permanecen en el campo, especialmente vinculados a la empresa agroindustrial (Vásquez, 2013 pag.13).

Ilustración 2. Predios potencialmente Informales en Colombia



Fuente: UPRA 2017

Esta gráfica es el referente más actualizado en cuanto la situación actual sobre los predios rurales del país que necesitan una intervención rápida para avanzar en la legalización del país. De los cuales el 54,3% de los predios rurales se explotan sin títulos, lo que equivale a 49 millones de hectáreas del total de 114 millones en el país. De aquí entonces que avanzamos hacia un punto muy importante de la investigación, el proceso de formalización rural en Colombia.

3.1.3 El proceso de formalización rural en Colombia

Se estima que el 50% de los predios rurales de la nación, es decir cerca de 2 millones de predios, son informales (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2013). Esto quiere decir que ni las autoridades locales ni las nacionales tienen información precisa sobre el número de predios rurales del país ya que los dueños o poseedores de la tierra no han realizado el proceso de formalización, lo cual limita la toma de decisiones para implementación de proyectos que promuevan el desarrollo rural integral

”El desarrollo del campo colombiano se consigue con tranquilidad jurídica e inversión”, esa es la principal conclusión a la que llegó Miguel Samper Strouss, exdirector de la Agencia Nacional de Tierras, quién aseguró que 90% de los predios rurales del país tienen problemas legales, una conclusión a la que llegó después de estudiar por más de cinco años el mundo del campo colombiano.

A esta premisa también llegó la organización no gubernamental Oxfam. Según un estudio realizado por esta organización, en Colombia 42,7% de los propietarios de predios más grandes dicen desconocer el origen legal de sus terrenos.

Ante esta realidad de inseguridad jurídica, Samper se asoció con el exdirector de la Unidad de Restitución de Tierras, Ricardo Sabogal Urrego y con Javier Flórez Henao, para construir una iniciativa privada llamada Gestión Rural, la cual está encaminada en generar seguridad jurídica en el país para los empresarios que quieran invertir en el campo colombiano. Aquí hay problemas de seguridad jurídica, con la cual llegan muchas limitaciones que hay en el campo colombiano, lo que no genera la cristalización de grandes inversiones en Colombia, tan solo la mitad de los propietarios rurales tiene certeza sobre los títulos de sus tierras. (SABOGAL, 2012)

Esta ausencia de certeza ha generado “un juicio infundado sobre los efectos reputacionales de invertir en el campo; debemos superar ese prejuicio”, dijo Sabogal, quien explicó que “el empresario necesita saber dónde comprar y a quién comprarle, y eso es lo que le ha faltado al país”. (SABOGAL, 2012).

En Colombia existen pocos estudios que profundicen sobre el concepto de formalización de la propiedad de la tierra, mucho menos análisis de su dinámica en el marco de una política pública agraria integral que genera efectos en el desarrollo rural, razón por la cual se desconoce su verdadero contenido y alcance.

Con frecuencia se confunde el concepto de formalización con la adjudicación de baldíos o la titulación, o la regularización o la legalización de terrenos, como lo llaman algunos usando todas estas expresiones de manera indistinta, sin embargo, son diferentes.

La adjudicación de baldíos es un mecanismo de acceso a tierras que nunca han salido del patrimonio de la nación o que, producto de una reforma agraria, han retornado a este en virtud de procesos de reversión, extinción del dominio o revocación de la titulación, y que tienen el carácter de adjudicables por cuanto el estado las ha reservado con tal fin, pero sobre las mismas

el estado mantiene una custodia legal que le permite no adjudicar o recuperar la tierra cuando no se cumplen las condiciones bajo las cuales se adjudicó, y por lo tanto, proceder con la regularización o con la legalización, según el caso, de la situación de tenencia de la tierra estableciendo un régimen de uso o propiedad sobre la misma. De esta forma, el título de propiedad nace o tiene origen, no en el hecho del particular (ocupación) que genera una mera expectativa, sino, en la facultad del estado quien entrega el uso y disfrute de la tierra mediante acto administrativo registrado y bajo unas condiciones especiales cuyo incumplimiento puede acarrear la revocatoria del acto administrativo, o su reversión al dominio estatal.

El concepto de formalización debería asociarse más con aquellas situaciones jurídicas que se presentan sobre un predio privado, es decir, un terreno que salió del patrimonio del estado definitivamente por la expedición de un título originario de aquél, o una cadena de títulos traslaticios del dominio que se consolida en cabeza de un particular, pero, este particular la ha descuidado permitiendo que un tercero ejerza en ella actos de señor y dueño; o voluntariamente, la transfirió a un tercero sin el cumplimiento de las formalidades legales; o simplemente, nunca registró el título de propiedad ante la Oficina de Registro de Instrumentos Público (ORIP).

La formalización es, en estricto sentido, el otorgamiento de título válido de propiedad de la tierra privada, por escritura pública que transfiere el derecho de dominio entre particulares; por sentencia judicial en procesos declarativos de pertenencia agraria, especial, u ordinaria, sucesión, liquidación de sociedad conyugal o patrimonial o comercial, saneamiento de la falsa tradición; por acta de conciliación que transfiere el derecho de dominio entre particulares; y por registro extemporáneo de los títulos de propiedad sobre tierras públicas o privadas formalmente constituidos en cabeza de los particulares, e incluso en cabeza del estado mismo. Así, el título de propiedad nace o tiene origen en el hecho o el acto del particular (posesión, sucesión, tradición,

disolución y liquidación de sociedades), que genera derechos adquiridos y luego es reconocido por el estado vía sentencia, escritura pública, acta de conciliación, y registro.

En resumen, la formalización es un concepto general del cual se derivan distintas maneras de abordar los tipos de informalidad: Posesión regular o irregular, falsa tradición, sucesión ilícita, título (sentencia, resolución de INCODER o Escritura Pública) no registrado, situaciones jurídicas que generan un derecho adquirido que el estado está en obligación de reconocer y registrar. La ocupación de baldíos no es un tipo de informalidad sino una condición de facto que genera una mera expectativa y no un derecho adquirido, por lo tanto, no obliga al estado a reconocer la propiedad sino a verificar la finalidad para la cual ha sido reservada la tierra, y luego sí, regularizar o legalizar su tenencia.

De manera que, la adjudicación de baldíos no es un proceso de formalización de la propiedad de la tierra, sino, un proceso originario de la propiedad privada sobre la tierra. Sin embargo, la adjudicación de baldíos sigue siendo considerada en Colombia como una de las rutas de formalización de la propiedad de la tierra. Lo cierto es que, tanto la adjudicación de baldíos como la formalización de la propiedad de la tierra, son parte de una misma política agraria que promueve, en igual medida, el acceso a la propiedad de las tierras de la nación, como el otorgamiento, saneamiento y registro de los títulos de propiedad sobre los terrenos privados, con el fin de dinamizar el desarrollo rural en los territorios, la equidad en el campo y una paz sostenible.

A diferencia de aquellos países que vivieron una verdadera Reforma Agraria, en Colombia no se dio dicho proceso en plenitud, razón por la cual ha sido necesario desarrollar un concepto más amplio de la formalización de la propiedad de la tierra que iría más allá de la simple adjudicación o titulación de los baldíos, y que involucraría la caracterización de diferentes

situaciones jurídicas en la tenencia de la tierra, individualización y ubicación predial, establecimiento del mejor derecho, saneamiento del título, declaración de la propiedad, y actualización del catastro y del registro, e incluso iría hasta la actualización de los diferentes instrumentos de ordenamiento territorial, ambiental y comunitario para asegurar que el ordenamiento de la propiedad de la tierra esté en armonía con todo los niveles de organización del territorio.

De manera que, el concepto de formalización es complejo y no se refiere a un proceso en sí mismo, sino, a un grupo de procesos orientados a identificar el mejor derecho entre capas de derechos de distinta índole que se fueron constituyendo año tras años por generaciones enteras, sin que ninguno fuera debidamente inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos; a otorgar el título de propiedad conforme a la situación jurídica de tenencia de la tierra concreta; a actualizar los sistemas de información de tierras existentes (Catastro Registro); y finalmente, a incorporar los nuevos predios y propietarios en el ordenamiento territorial y desarrollo rural local y nacional. Por esta razón, la formalización de la propiedad de la tierra sigue siendo uno de los principales retos de las política pública agraria en Colombia que incorpora un marco normativo bastante amplio y una institucionalidad dispersa y compleja, que aún no resuelve la problemática en torno a la informalidad en la tenencia de la tierra: Concentración de la propiedad, despojo, abandono forzado y cultivos de coca, la cual podría tener su origen en la historia misma de la estructura agraria en Colombia.

3.1.4 Tipologías de la informalidad en la tenencia de la tierra

Colombia tiene 114 millones de hectáreas están distribuidas así: 15 millones corresponden a Parques Nacionales, 45 millones son áreas productivas, 5 millones pertenecen a

las comunidades negras, 23 millones a indígenas y sólo el 10% de las tierras productivas tienen algún tipo de problemas, son 4 millones de hectáreas las que tienen problemas jurídicos.

En la actualidad no se tienen un inventario de baldíos, gran parte de estos apropiados ilegalmente por grupo al margen de la ley. Colombia tiene 15 millones de predios registrados de los cuales solo el 30% con predios rurales. Muchos predios rurales no se encuentran registrados, incluyendo los baldíos, es decir, más del 40% del total de los predios rurales del país se encuentran en la informalidad: Posesión, ocupación o título no registrado.

Ilustración 3. Tipos de informalidad en Colombia

1	TITULO VÁLIDO SIN REGISTRAR
2	SUCESIÓN LÍQUIDA
3	POSEEDOR DE PREDIO PRIVADO (FALSA TRADICIÓN)
4	OCUPANTE DE BALDÍO ADJUDICABLE
5	OCUPANTE DE BALDÍO NO ADJUDICABLE

Fuente: Construcción Propia

INDICADORES DE LA MAGNITUD DE LA INFORMALIDAD

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

En gran parte del territorio nacional la principal tipología de la informalidad es la posesión ordinaria o extraordinaria sobre predios privados que han sido objeto de colonización campesina o sobre los cuales se ha adquirido un derecho por sucesión ilíquida o relevo generacional, una falsa tradición o un título no registrado, lo cual implica la implementación de estrategias jurídicas de tipo judicial, administrativo, notarial, registral y de conciliación.

Otro de los grandes apartes que hacen que en Colombia se genere la informalidad, en cierta medida es el contexto natural de los negocios de las propiedades, los tipos de negocios y contratos que a su vez sirven como documentos de transacción, están afectando fuertemente la legalidad y titularidad de los mismos, Muchos de ellos (los contratos) son de palabra y se dan en condiciones que se replican año a año, es decir, los cánones de arrendamiento, por ejemplo, nunca se ajustan a norma alguna ni al Índice de Precios de Consumo (IPC) como sí ocurre comúnmente en las zonas urbanas y rurales”, declaró.

Fue así que por medio de un análisis en las regiones, ambas instituciones se pusieron en la tarea de identificar los tipos de transacciones más comunes que se realizan en la Colombia rural. (FONSECA, 2017).

El director de UPRA dice que en las unidades de producción agropecuaria analizadas hay un total de 2'561.000 hectáreas, en las cuales se identificó la aplicación de algún tipo de contrato agropecuario.

En el 74,44% de la totalidad de ese terreno se identificó que había alguna figura de arrendamiento, mientras que en el 12% había algún tipo de usufructo, en el 11% se había concertado una aparcería y 3% comodato.

Ilustración 4. Modalidades contractuales rurales más utilizadas en Colombia



Fuente. Revista dinero

3.1.5 Programas y proyectos de formalización

Desde los años noventa se han adelantado programas de formalización con el fin de dar respuesta a problemas estructurales que han aquejado históricamente al sector rural en el país. Hoy, con el impulso del punto 1 de los acuerdos, se emprende de nuevo una de estas iniciativas con el fin de proteger los derechos de la pequeña y mediana propiedad rural. En efecto, el Decreto 902 de 2017 contiene la estructura de un programa de formalización que toma medidas para alentar sobre todo la titulación a favor de campesinos de escasos recursos. Sin embargo, es necesario no olvidar las experiencias pasadas para poder evitar cometer errores en el futuro.

Desde 1996 se ha buscado implementar tres programas de formalización distintos. Ninguno de ellos ha lidiado de forma exitosa con estos retos y, particularmente, las entidades han fracasado en la compilación de la información acerca de su ejecución. El primero de ellos, fue el Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE) que se creó en cabeza del Departamento Administrativo de Presidencia (DAPRE) mediante el Decreto 472 de 1996.

Algo similar sucedió con el siguiente, denominado “Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial” creado en 1995 también en cabeza del DAPRE. No obstante, en el año 2000 se suprimió este programa de las funciones del DAPRE y se dejó su dirección en cabeza del Ministerio de Desarrollo Económico. A su vez, dos años después el Ministerio de Desarrollo Económico fue fusionado con el Ministerio de Comercio para crear el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo (Mincit). La siguiente línea del tiempo muestra estos cambios institucionales:

Ilustración 5. Programa presidencial para la formalización primera parte



Fuente: Observatorio et ierras.org

En el 2007, el diseño e implementación de la política pública para el sector rural se enfrenta a una problemática conocida pero escasamente estudiada como un fenómeno de interés público, la falta de títulos válidos de propiedad sobre los predios objeto de la destinación de recursos públicos de inversión social.

Sólo a partir del 2008, cuando se entregan los primeros resultados sobre las tipologías del despojo y abandono forzado de tierras como consecuencia del conflicto armado que ha golpeado

principalmente el sector rural en Colombia, se inician diferentes ejercicios de investigación e implementación de pilotos en campo a partir de los cuales fue posible para el estado verificar la relación existente entre la vulneración de los derechos sobre la tierra y la ausencia de títulos válidos sobre la misma.

Dichos estudios concluyen que la falta de título válido de propiedad sobre la tierra, se ha constituido en uno de los principales obstáculos para la inversión social en predios de población rural vulnerable, y en especial, para la determinación de los derechos sobre la tierra de la población desplazada despojada de ellas o se vio obligada a abandonarlas por causa de la violencia predominante en el campo.

Una de las investigaciones más relevantes sobre el tema, fue la realizada por la Universidad de los Andes con estudio de casos en diferentes municipios del país y especialmente en el Cauca y Nariño. En su informe sobre la informalidad de los derechos sobre la tierra, las investigadoras concluyen que:

La informalidad de los mercados de tierras en Colombia es muy alta, pues prevalecen los arreglos informales sobre los derechos de propiedad de la tierra, pocos campesinos pequeños agricultores cuentan con el título formal sobre su parcela, el acceso a la tierra se da por la tradición de la posesión u ocupación mediante acuerdos verbales en lugar de hacerlo mediante escrituras públicas, resoluciones o sentencias debidamente registradas a través de un proceso de tradición formal, tales procesos le implican altos costos a los campesinos que no están en capacidad de cubrirlos. (Helo & Ibáñez, La informalidad de los derechos de tierras en Colombia, 2008 pag.36).

Conocido este informe, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con gobiernos departamentales y municipales, y con el apoyo de la cooperación internacional

diseño e inició la implementación de pilotos de formalización de la propiedad rural en diferentes regiones del país.

La implementación de estos pilotos tuvo como objetivos:

- Promover la titulación de baldíos y el saneamiento de predios rurales en 32 municipios de 7 departamentos de todo el país.
- Facilitar la articulación interinstitucional a nivel regional y local para la ejecución de los proyectos pilotos.
- Acopiar y sistematizar las experiencias y lecciones aprendidas de los diferentes proyectos pilotos con el fin de replicarlos en forma masiva en el país.
- Diseñar y ejecutar una política pública de formalización de la propiedad rural mediante la reforma de la normatividad agraria vigente, la incorporación en el Plan Nacional de Desarrollo, la creación de un programa nacional de formalización de la propiedad rural, la expedición de legislación específica para resolver la problemática de la población campesina y población desplazada en términos de derechos de propiedad sobre la tierra.

En 2010 se recogieron las primeras lecciones aprendidas de los pilotos de formalización de la propiedad rural en Colombia y se diseñaron diferentes instrumentos que incorporan este tema como uno de los ejes de la política pública de tierras y desarrollo rural:

- Decreto 452 de 2010. Por el cual se crea el Programa de Formalización de la propiedad rural en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- Ley 1450 de 2011 o Ley del Plan Nacional de Desarrollo. En el cual se consideran la titulación y el saneamiento de la falsa tradición a favor de población rural vulnerable como mecanismos que favorecen el desarrollo rural.

- Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. En la cual se establece la formalización como medio para garantizar el goce efectivo de los derechos de propiedad sobre la tierra de las personas restituidas.
- Ley 1561 de 2012 Por la cual se establece un proceso verbal especial para otorgar títulos de propiedad al poseedor material de bienes inmuebles urbanos y rurales de pequeña entidad económica, sanear la falsa tradición y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1579 de 2012 o Estatuto de Registro de Instrumentos Públicos en la cual se prevén mecanismos para garantizar la seguridad jurídica y administrativa del registro inmobiliario y de la actividad notarial, y suministrar información y hacer parte en los procesos de formalización.

Ilustración 6. Programa presidencial para la formalización segunda parte



Fuente: Observatorio de Tierras.org

En este último caso, la supresión del INCODER y la subsecuente creación de la ANT con funcionarios totalmente nuevos, significó cortar los canales de comunicación entre esta entidad y las demás competentes en el programa de formalización. Esto se debió a la falta de previsión para realizar un empalme cuidadoso que asegurara la continuidad en esa comunicación y la preservación de los archivos de información.

La ausencia de información acerca de los programas tiene fuertes impactos en la posibilidad que tiene la ciudadanía de participar en la evaluación de estas políticas públicas. Sin conocer los resultados, resulta imposible determinar la eficacia del diseño institucional o los aspectos que se deben ajustar para conseguir que la formalización sea una herramienta para erradicar los conflictos sobre la propiedad de la tierra en vez de reproducirlos.

La falta de información, además, impide que se conozca a ciencia cierta si los esfuerzos invertidos en la implementación de estos programas sí impactan a la población objetivo. Así mismo, algunos gobiernos departamentales y municipales incorporaron en sus respectivos planes de desarrollo proyectos y programas de formalización de la propiedad y gestionaron la expedición de actos administrativos para disminuir los costos y tiempos de los procesos de formalización a nivel territorial, pero el gobierno nacional no tuvo en cuenta sus requerimientos hasta estos últimos años, sin mayores resultados.

Actualmente, el Programa de Formalización de la propiedad rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural continúa implementando proyectos para facilitar el acceso a un título válido de propiedad de la tierra a favor de la población especialmente vulnerable. Diferentes empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional como USAID, también han prestado su asistencia técnica y financiera al Gobierno de Colombia para el desarrollo de proyectos pilotos de formalización de la propiedad de la tierra,

entre los cuales se destacan las experiencias de: El Tambo, Cauca, Celi Central, El Bagre Antioquia, y Montes de María.

De esta manera, es posible afirmar que Colombia cuenta hoy con una política pública de tierras y desarrollo rural que incorpora mecanismos para facilitar la formalización de la propiedad de la tierra. No obstante, persiste la necesidad de crear un marco jurídico especial y autorreferente para la formalización que ofrezca garantías de seguridad jurídica y goce efectivo de los derechos de propiedad de la tierra a favor de la población rural del país, con especial atención en aquella expuesta a algún tipo de vulnerabilidad.

3.1.6 Programa nacional de formalización de la propiedad rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) creó el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural mediante resolución No. 0452 de 2010, con el objeto de promover el acceso a la propiedad de la tierra y mejorar la calidad de vida de los campesinos. En tal virtud, el programa impulsa y coordina acciones para apoyar a los campesinos en las gestiones que deben realizar ante los jueces para formalizar el derecho de dominio sobre predios rurales y privados y el saneamiento de títulos que conlleven la falsa tradición. Igualmente, acompaña a los interesados en formalizar su propiedad, en la realización de trámites administrativos, notariales y registrales no cumplidos oportunamente. Además del apoyo dado a la formalización, y con el fin de sostener en el tiempo la disminución de la informalidad, el programa fomenta la cultura de formalidad de la propiedad en el conjunto nacional (Ministerio de Agricultura, 2013).

Si se asume que el lenguaje utilizado puede influir en los efectos de las acciones que se emprendan, por ejemplo en materia de sensibilización, para la superación de la histórica

desconfianza de algunos sectores de la población con la administración pública, se comprende como el Ministerio no habla de ilegalidad, sino de informalidad, porque lo primero va asociado necesariamente a un componente sancionatorio y con ello todo lo que implica, como multas, sanciones privativas de la libertad, mientras el término informalidad no se asocia necesariamente con estos aspectos y en esta medida favorece la confianza de los ciudadanos.

Actualmente, Colombia cuenta con una política pública integral de tierras que busca no solo el acceso a la propiedad de la tierra y la seguridad jurídica, sino también la protección y goce efectivo del derecho de propiedad sobre la tierra. Se trata de una política contenida en un marco normativo bastante amplio y un marco institucional muy disperso, lo que hace más compleja la toma de decisiones acertadas y oportunas.

Es una política pública que se ha venido construyendo desde hace varios años, principalmente en respuesta a problemas coyunturales que amenazan la seguridad jurídica del derecho de propiedad sobre la tierra o que generan un estado de cosas inconstitucionales en detrimento del interés general como lo reflejan las órdenes de la Corte Constitucional consignadas en las sentencias T-025 de 2005 y T-076 de 2011, en las cuales la formalización de la propiedad de la tierra ocupa un papel importante. De manera que, pese a la influencia de los diferentes enfoques del desarrollo rural en las políticas públicas de formalización en Latinoamérica, Colombia presentó serios estancamientos y en algunos casos retrocesos en sus políticas de formalización debido al contexto de violencia generalizada en los campos que generaron desplazamientos, despojos y abandono de tierras, y consecuentemente, debió afrontar la creciente concentración de tierras por acaparamiento bien con fines bélicos o con fines industriales. Razón por la cual la política de tierras en este periodo obedeció más fines de protección y restablecimiento de derechos a la población víctima del conflicto armado.

La metodología propuesta hace énfasis en la participación activa de las comunidades en las diferentes etapas del proceso, el cual se inicia con jornadas de socialización y capacitación colectivas que involucran a los actores sociales del municipio y específicamente a los líderes comunitarios de las veredas a intervenir. Se socializan ante la comunidad los beneficios de la formalización y el alcance del Programa en cada Zona de Formalización Masiva y se invita a los habitantes a participar en las jornadas que se realizarán en cada vereda para que realicen la presentación de solicitudes personalmente y aporten sus documentos. El enfoque poblacional privilegia a la población rural vulnerable y especialmente a las mujeres.

El proceso de formalización masiva comprende 12 pasos.

Ilustración 7. Proceso de formalización



Fuente: Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Rural

A los municipios y administraciones municipales, se las instará a crear la Oficina de Formalización Municipal, con el propósito de ofrecer un servicio permanente de asesoría, acompañamiento y respaldo a necesidades de formalización (Urbana o rural) en su jurisdicción. Esta Oficina podrá estar adscrita a la de Planeación municipal y si es del interés de cada Alcalde, podrá fundarse, incluso, durante la permanencia del personal del Programa de Formalización de la Propiedad Rural. Una vez culminados los trabajos, cerrada la Zona de Formalización masiva y entregados los expedientes un líder del Grupo Técnico de Formalización extiende su permanencia un lapso aproximado de 3 meses para apoyar la gestión del municipio durante el inicio de las actividades de asesoría por parte de la Alcaldía, a los campesinos en el tema de formalización. Entre las actividades que se promoverán se incluye: gestión de opciones para facilitar el acceso desde el nivel local a los servicios de catastro, registro y formalización de la tenencia, campañas para promover la cultura de la formalidad, generación de incentivos como el acceso a programas del nivel nacional, departamental y municipal. En el marco de sus competencias, se realiza la gestión para que las entidades vinculadas al Programa de Formalización de la Propiedad Rural busquen alternativas para la implementación de una estrategia que garantice la formalidad de la propiedad en la zona.

En este orden de ideas, para la institucionalidad, los resultados alcanzados en formalización de la propiedad rural, resultan satisfactorios en tanto han producido transformaciones importantes que favorecen el desarrollo rural visto desde el punto de vista del crecimiento económico en aquellos municipios donde se ha implementado el programa. Según los abogados entrevistados para esta investigación, la formalización ha incentivado el uso productivo de la tierra, ha generado un importante avance en la actualización del catastro rural,

mejorando la tributación y el recaudo por impuesto predial en los municipios, con lo cual asegura una mayor inversión social en las zonas rural. Además, señalan como positivo los convenios de cooperación que suscriben los entes territoriales con el MADR para ser priorizados para la implementación del Programa de Formalización.

El Programa de Formalización ha facilitado la gestión de alivios de cargas pecuniarias sobre los pequeños productores campesinos, es decir, obligaciones tributarias o pago de interés, con lo cual se incrementa la inversión de mediano y largo plazo en la tierra, lo que puede derivar en la activación de la economía campesina de la región.

Así mismo, mediante la formalización de la propiedad de la tierra, se ha promovido, antes que el acceso al crédito agropecuario, una práctica de ahorro solidario para mejorar la capacidad de respuesta de los campesinos en la autogestión de sus necesidades, incluyendo la formalización, es decir, el pago de los gastos notariales y registrales.

Finalmente la realidad es otra A la fecha, solo se había logrado entregar 1.271 títulos de propiedad de los 10.500 que se espera formalizar en lo que resta del cuatrefio 2012-2016.

En la actualidad, el programa ha recibido 37.875 solicitudes de formalización en 30 municipios del país, con las cuales se adelanta un trabajo técnico (medición precisa de los predios), jurídico (estudio de títulos) y social (acompañamiento a las familias campesinas durante el proceso).

Ilustración 8. Tabla de intervención del programa de formalización rural

Departamento	Municipios
Antioquia	Andes, Apartadó, Arboletes, Caldas, Carepa, Chigorodó, Ciudad Bolívar, Cocorná, Mutatá, Necoclí, Remedios, San Carlos, San Francisco, San Luis, San Rafael, Segovia, Támeis y Yamural.
Boyacá	Chivata, Combita, Moniquirá, Motavita, Oicata, Ramiriquí, Sáchica, Samaca, Ventaquemada, Villa de Leyva y Zetaquirá.
Caldas	Manizales, Neira, Pensilvania, Samaná.
Cauca	Buenos Aires, Caldono, Mercaderes, Miranda, Morales, Padilla, Piendamó, Popayán, Rosas, Santander de Quilichao, Timbío.
Cesar	Bosconia, El Paso, La Paz, San Diego.
Chocó	Quibdó
Cundinamarca	Chocontá, San Juan de Rioseco, Villapinzón.
Guajira	Fonseca, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita.
Huila	Chaparral, Isnos, Oporapa, Ortega, Pitalito, Saladoblanco, San Agustín.
Magdalena	Ciénaga, Santa Marta, Zona Bananera.
Meta	Acacías, Granada, San Juan de Arama.
Nariño	La Unión, San Pedro de Cartago, San Bernardo.
Norte de Santander	Gramalote y Silos.
Risaralda	Belén de Umbria, Pereira, Santa Rosa de Cabral y Santuario.
Santander	California, Charta, Matanza, Suratá, Tona, Vetas.
Sucre	Caimito, Ovejas, San Marcos.
Valle del Cauca	Jamundí.

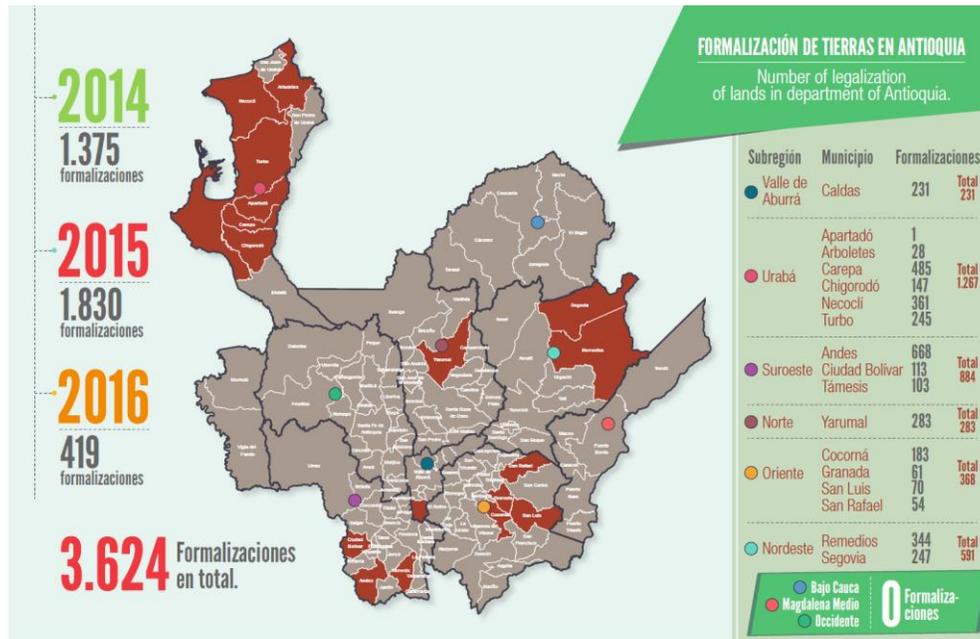
Fuente: min agricultura/programaformalizacionrural

3.2 Desde el Departamento de Antioquia

De 419.457 predios rurales que hay en Antioquia, 188.006 predios son informales, lo que significa que el departamento cuenta con un 45% de informalidad en la tenencia de la tierra. Esta cifra representa 2'544.335 hectáreas que no cuentan con seguridad jurídica y cuyos poseedores u

ocupantes no cuentan con un título que los acredite como dueños. Este panorama es el que será resuelto con esta intervención.

Ilustración 9. Geografía de la formalización en Antioquia



Fuente: agencia de prensa (IPC), Instituto Popular de Capacitación. 2016

En el mapa anterior se puede observar la geografía de la formalización:

- En estos tres años las subregiones con el mayor número de formalizaciones son Urabá con 1.267, seguida del Suroeste con 884 y Nordeste con 591. Le siguen posteriormente Oriente, Norte y Valle de Aburra.
- En tres subregiones de Antioquia no se han presentado procesos de formalización, Bajo Cauca, Occidente y Magdalena Medio.
- Se debe revisar porque, la subregión de Urabá que es la zona con el mayor despojo de tierra y con el mayor número de solicitudes de restitución, presenta igualmente el mayor

número de formalizaciones de tierra, sabiendo que dentro de la resolución 112 del 28 de agosto del 2013, se advierte que la formalización se debe hacer en zonas con bajos indicadores de despojo o donde este es disperso.

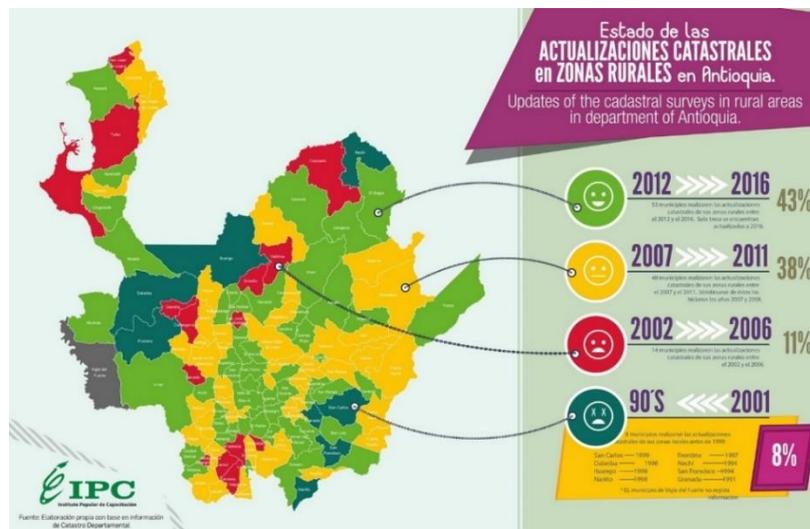
- Un solo predio se formalizó en Apartadó y está ubicado en uno de los corregimientos más afectados por el conflicto y las violaciones a los derechos humanos, San José de Apartadó. Además el predio está en la vereda Buenos Aires a dos horas por trocha del casco urbano. Demostrando que es posible legalizar en zonas que no están estrictamente cerca de las vías.
- Hay que hacer seguimiento a la formalización de tierra en algunas zonas que presentan altos problemas de orden público como es el caso de la vereda las Naranjitas del municipio de Arboletes en donde se legalizó predios a 28 familias. Según testimonios de la comunidad, en la actualidad este territorio es controlado por paramilitares y no hay presencia institucional en la zona.
- Aunque la Agencia Nacional de Tierras presenta el número de predios formalizados no entregó la extensión de los mismos como se solicitó en el derecho de petición. Por este motivo es fundamental conocer la extensión con el fin de identificar cuánta tierra por procesos de pertenencia se ha entregado en Antioquia.

3.2.1 El Catastro en Antioquia

La información catastral es un instrumento que le permite a las administraciones locales fortalecer las finanzas municipales, elaborar la estratificación socioeconómica, el ordenamiento territorial, formalizar la propiedad rural, identificar las propiedades en

procesos de restitución de tierras y esclarecer el mercado bienes. Según la ley, la información catastral se debe actualizar cada cinco años con el fin de identificar los cambios que se presentan en los predios y cobrar el impuesto predial correspondiente. En este sentido, se presenta el contexto de los catastros de las zonas rurales de los municipios de Antioquia que son las que presentan las mayores tensiones con la tierra.

Ilustración 10. Estado de Actualización catastral por municipios en Antioquia



Fuente: agencia de prensa (IPC), Instituto Popular de Capacitación. 2016

El mapa muestra los años en que se realizó el último catastro en los municipios de Antioquia organizados con un semáforo que permite identificar cuales cumplen la normal con color verde, cuales deben un periodo de tiempo y están en amarillo, cuales deben dos y están en rojo; y finalmente, están los que tienen un catastro demasiado desactualizado y van desde periodos de 1990. Estos son los resultados:

- El 43% de los municipios de Antioquia tiene el catastro actualizado según la norma y por este motivo el color verde. 53 municipios.

- El 38% de los municipios de Antioquia están atrasados un solo periodo y están en amarillo. 48 municipios.
- El 11% de los municipios de Antioquia están atrasados en dos periodos de tiempo y están en rojo. 14 municipios.
- El 8% de los municipios son casos extremos porque la última vez que realizaron actualización catastral en la década de los 90. 8 municipios.
- Vigía del Fuerte es el único municipio donde no se conoce la última vez que realizó la actualización catastral.

De acuerdo con la información de Catastro Departamental estas son las subregiones y municipios de Antioquia con el porcentaje de catastro actualizado según la norma:

Ilustración 11. Actualidad del catastro en Antioquia

Subregiones de Antioquia	Porcentaje de municipios con el catastro actualizado según la ley
Valle de Aburrá	66%
Norte	53%
Oriente	52%
Bajo Cauca	50%
Urabá	45%
Nordeste	40%
Suroeste	30%
Magdalena Medio	33%
Occidente	25%

Fuente: Catastro Departamental. Respuesta vía mail. Marzo 7 de 2017

3.2.2 Catastro Multipropósito

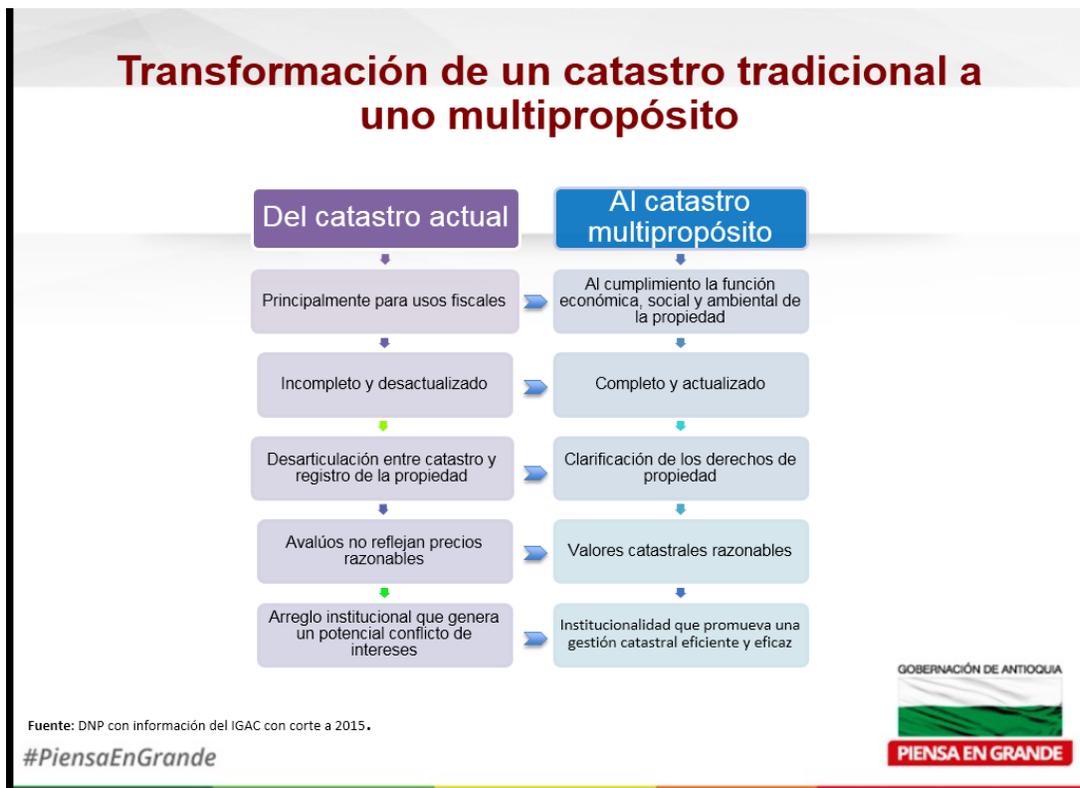
En el acuerdo final entre el Gobierno Nacional y las FARC –EP para darle un uso adecuado, productivo y sostenible a la tierra, se propone crear un *Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito.*

Catastro Departamental de la Gobernación de Antioquia, reconoce que la forma como se ha realizado la actualización catastral no logra dar la información real sobre el predio, la cartografía no es adecuada, no hay articulación entre el catastro y el registro, se mantienen los problemas de cabidas y linderos, los avalúos actuales no reflejan los precios reales y principalmente, hay conflicto de intereses en su realización. A esto se suma que algunos mandatarios locales no tienen presupuesto para actualizarlo o presentan excusas para no hacerlo por presiones de actores de poder, que muchas veces son grandes terratenientes, los cuales no desean dar el dato real sobre la calidad del predio para así no pagar el impuesto que en realidad les corresponde, debilitando cada vez más la institucionalidad local.

Adicionalmente, la misma dependencia reconoce que algunos municipios tienen supuestamente catastros actualizados pero la información ha sido manipulada con el fin de no dar el dato real del predio. Esta consideración la confirmó la directora de la Unidad de Restitución de Tierras para Antioquia, Paola Cadavid, al afirmar que “Los catastros fueron manipulados para hacer creer que ciertos predios no existían, e incluso desaparecieron las fichas, haciendo mucho más complejo el proceso”. (Cadavid, 2016)

Por este motivo Catastro Departamental destaca las ventajas del catastro multipropósito, al reconocer que permitirá aportar en tener información concreta sobre la función económica, social y ambiental de la propiedad, se clarifican realmente los derechos de propiedad, los valores catastrales y principalmente, se fortalece la institucionalidad que no estaría afectada por factores de poder tanto legales como ilegales frente al pago real de los impuestos.

Ilustración 12. Transformación de un catastro tradicional a uno multipropósito



Fuente: dirección de Catastro departamental de Antioquia. 2017

3.2.3 Desde la Asamblea Departamental de Antioquia

Con la aprobación de la Asamblea departamental del proyecto de Ordenanza #32, que concede exención del Impuesto de Registro a tenedores de tierra, pertenecientes a población desplazada y vulnerable.

– Son 7.200 familias campesinas, propietarias de buena fe de las tierras que sin recursos para registrar estos predios, se beneficiarán como nuevos propietarios legalizados con los proyectos de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Con la aprobación en tercer debate del proyecto de Ordenanza # 32 “por medio del cual se concede una exención del impuesto de registro” por parte de la Asamblea Departamental, la secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural apoya el acceso a la propiedad – legalizada de 7.200 predios, a igual número de familias integrantes de población desplazada y vulnerable.

Con su aprobación la secretaría de Agricultura incide en la disminución en la informalidad en la tenencia de la tierra rural, y puede beneficiar a estos campesinos con procesos de restablecimiento socioeconómico, involucrándolos en los diferentes programas y proyectos de desarrollo que adelanta la dependencia departamental.

Así, la Secretaría de Agricultura cumple con las metas de generación de alianzas con entidades competentes, para facilitar el acceso y disfrute del derecho a la tierra para la agricultura familiar campesina a antioqueños de escasos recursos. Meta que está contemplada en el Plan Departamental de Desarrollo 2016-2019 “Antioquia piensa en grande”, en el programa “Fortalecimiento y Desarrollo de la Agricultura Familiar Campesina”.

Para avanzar en este propósito, la Agencia Nacional de Tierras y la Gobernación de Antioquia realizan acciones en municipios como, Cáceres, Ituango, Taraza, Valdivia, San Carlos, Nechí, Granada y Briceño entre otras; en materia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, barrido predial y actuaciones administrativas para la adjudicación de predios baldíos rurales, como en formalización de la propiedad rural.

Jaime Garzón Araque, secretario departamental indicó: que el cumplir con este requisito de legalizar la propiedad de los predios, les permite a estos campesinos acceder a los beneficios de

los acuerdos formalizados con entidades como el Banco Agrario, Finagro y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y de la secretaría departamental. (Garzón, revista semana)

En el departamento según cifras de la unidad de tierras hay 17.773 solicitudes, de las cuales, han restituido 531 y 2.151 están en trámite.

La unidad adelanta cuatro casos de caracterización a comunidades indígenas, que restablecerán 6.725 hectáreas y beneficiará a 261 familias.

Igualmente, realiza otras cuatro caracterizaciones con comunidades afro que restablecerá a 176.479 hectáreas y favorecerá a más 1.000 familias.

El caso de Antioquia que es uno de los departamentos con mayor despojo e informalidad en el país, también tiene serios problemas en avances del programa de Formalización, puesto que solo el 8,3% de las solicitudes han sido finalmente aceptadas y entregadas a sus reales propietarios.

3.3 Desde el Municipio

El municipio de Andes fue fundado en 1850 y erigido Municipio mediante la Ordenanza Departamental número 13 del 15 de diciembre de 1853. Su cabecera urbana se encuentra a 1.350 sobre el nivel del mar y el municipio tiene una extensión de 403.42 Km². (Antes se tenía 444 Km²; que según análisis en la revisión de P.B.O.T de Andes, por medio de Satélite, se confirma que es 403.42 Km². Tiene una población de 45.814 habitantes (DANE 2015); con 22.667 personas distribuidas en los 30 barrios del área urbana y los seis (5) centros poblados y 23.147 habitantes en la zona rural. La división política del Municipio consta de sesenta y tres (62) veredas distribuidas en siete (7) corregimientos, de los cuales 5 de ellos tienen centros poblados consolidados adicionales a la Cabecera Urbana.

El Municipio de Andes se encuentra a 117 km al sureste de Medellín por la vía de la troncal del café que se conecta con Amaga, Ciudad Bolívar, Hispania y Jardín llegamos al municipio de Andes localizado sobre la parte alta y pendiente de la cordillera occidental. Las actividades económicas de mayor importancia son la agricultura, la ganadería, la minería y el comercio; se destaca la ganadería vacuna, se explotan minas de oro y hay reservas carboníferas. Los principales cultivos son café (8.669 Ha), plátano y banano (2.305 Ha), caña (202 Ha), fríjol (131 Ha), maíz (82 Ha), yuca (42 Ha), frutales (25 Ha) y tomate (7.5 Ha).

Ilustración 13. Mapa político del Municipio de Andes



Fuente. www.andes-antioquia.gov.co

El uso actual del suelo rural se distribuye en 28.17% en cultivos silvoagrícolas, 23.70% en potreros, 22% en reservas naturales, 18% en bosques protectores productores, 5.7% en rastrojos, 2.2% en cultivos semilimpios y densos y 0.23% en áreas urbanizadas.

La actividad pecuaria cuenta anualmente con un volumen de 4.933 bovinos, 1.702 equinos, 1.359 porcinos, 14.751 aves, 125 estanques piscícolas, 14 apiarios y 119 lombricultivos; la actividad minera se realiza mediante explotaciones de material de playa, balastro y extracción de oro sin inventario detallado; la actividad forestal es una de las mayores potencialidades del suelo, ocupa el 45.7 % del territorio.

Según información catastral del año de 2018 en el área rural del municipio de Andes existen aproximadamente 15.041 predios que corresponden a un área de 40,342 Has. Según tamaño de la propiedad, el 35.76% del área total municipal, se encuentra en manos de pequeños propietarios con predios menores a 20 Ha de tierra, el 13.86% corresponden a propietarios de predios mayores de 20 y menores de 50 Has; el 24.72% se encuentra en manos de propietarios con predios mayores a 50 Has y finalmente, el 25.61% corresponde al área no prediada y de reserva forestal con 10.333.52 Has.

Ilustración 14. División por predios en el Municipio de Andes

PREDIOS	
URBANOS	7,549
RURALES	7,484
EXPANSIÓN	8
TOTAL PREDIOS:	15,041

Fuente: Informe oficina de Catastro Municipal Andes. 2018

Después de tener una información más clara con relación a la situación predial del municipio de Andes, el siguiente paso fue investigar un poco sobre la el plan de desarrollo actual y como pretendía intervenir este flagelo sobre todo de formalidad de los predios de privados. En

ese orden de ideas, el Plan de Desarrollo del Municipio de Andes, “Andes, Inclusión, Orden y Progreso Verde, 2016-2019, en su **LINEA ESTRATÉGICA No. 4, POLÍTICA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO DE LAS EMPRESAS AGRÍCOLA, PECUARIO, FORESTAL Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**. Tiene como objetivo Desarrollar la infraestructura de vivienda, vías, caminos y puentes rurales, en conjunto con nuevas oportunidades de producción, transformación y comercialización de productos, reduciendo la pobreza. Su programa bandera oficial para el campo fue denominado **EL CAMPO: NUESTRO MOTOR PARA EL PROGRESO “UNA HECTÁREA PARA LA PAZ”**, que definió dentro de sus proyectos más importantes: la

Formalización de predios rurales para facilitar a los campesinos el acceso a la propiedad privada y a los subsidios del estado. En el cual su objetivo es principalmente:

Apoyar y fortalecer las capacidades productivas del campesino para mejorar las actividades de autoabastecimiento y productivas en proyectos de emprendimiento rural; en conjunto con nuevas oportunidades de producción, transformación y comercialización de productos, para el cierre de brechas, acelerar el progreso económico, ambiental y social de la zona rural y la construcción de paz.

Sin embargo y analizando con los funcionarios de la oficina de catastro municipal adscrita a la Secretaría de Planeación Municipal, enfatiza en que se debe hacer un gran programa de formalización y actualización de la propiedad rural, debido a que son muchos los inconvenientes con relación a la obtención de la titulación por parte de los propietarios existentes hoy, que sin lugar a dudas la informalidad de los predios rurales se encuentra alrededor del 27%, sin embargo, la jefe de catastro municipal afirma que “podría decirse que realmente puede estar cerca al 40% de los propietarios rurales, teniendo en cuenta las dificultades de los campesinos en

el acceso a programas del estado y a la desactualización de predios rural de más de 12 años”.(Arango, entrevista personal)

En síntesis urge al Municipio realizar acciones contundentes en materia de legalización y formalización, que redunden en mayores beneficios y acceso a los programas y proyectos provenientes del Estado Colombiano.

Ante esta situación e investigando con muchos pequeños campesinos del municipio, ellos que conforman el 30% de los propietarios totales de las tierras de Andes, se pudo deducir que la mayoría de estos y sus familias tienen que trabajar como jornaleros en otras tierras como una segunda fuente de ingresos que le permita comprar los alimentos básicos que no tienen en sus propias cosechas.

3.3.1 Resultados del Programa de Formalización en el Municipio de Andes

Según las cifras establecidas por el programa de formalización rural en el Municipio de Andes, desde el inicio del proyecto en 2014 se pudo encontrar los siguientes resultados:

- Después de ser divulgado el programa desde el gobierno nacional y ser elegido el Municipio dentro de los primeros 80 del País para intervenir, fue realmente poca la respuesta, solo se recibieron 643 solicitudes para formalizar de las posibles.
- La cantidad total de predios hoy según la oficina de catastro municipal por formalizar y legalizar son 1.481, de los cuales el 53% son rurales y poco más del 70% entraron en el programa.

- De los 1481 predios en promedio, entraron al programa de formalización 643, y solo hasta el mes de mayo de 2019, o sea 5 años después del inicio del programa, se han logrado formalizar 3 predios y existen en trámite 17 más, para próximas formalizaciones.
- El proyecto en el Municipio en estos 5 años de programación y ejecución, ha tenido 4 cambios en los equipos encargados de los procesos de formalización, 4 directores del programa diferentes, lo que ha causado que no exista claridad en la información de los procesos llevados a feliz término.
- Hasta el día de hoy vuelve y se interrumpe el programa por disponibilidades presupuestales y llegan otros nuevos profesionales a seguir con los procesos en el Municipio, comentó la recién salida directora del programa en Andes.

En síntesis el programa de formalización en el municipio de andes, no ha generado el impacto que se esperaba y hoy por hoy siguen siendo una gran cantidad de pequeños campesinos quienes no pueden seguir percibiendo del Estado colombiano ningún tipo de auxilio, subsidio, apoyo, proyecto económico ni social por no cumplir con el requisito legal de la tenencia y derecho del predio.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico planteó, en sí mismo, el principal reto para el desarrollo de este trabajo, esto por cuanto en Colombia se cuenta con muy pocos estudios que profundicen en el estudio de la formalización de la propiedad de la tierra y sus efectos en el desarrollo rural, abordando la percepción tanto institucional y comunitaria, y superando las cifras y conceptos teóricos. Esta situación podría obedecer al enfoque meramente teórico, textual y comparado, bajo el cual se ha realizado tradicionalmente el estudio de las políticas públicas y los marcos jurídicos en el país.

En principio, se basó en un estudio histórico-teórico desde el positivismo jurídico y los cambios en la política pública de tierras y desarrollo rural. Luego, se pasó al estudio de caso para ilustrar las convergencias y divergencias entre la institucionalidad y la realidad rural. Finalmente, se superó el análisis económico, jurídico y político, propio de la evaluación de las políticas públicas de tierras y desarrollo rural, para buscar y entender las razones del distanciamiento entre la teoría y la realidad, a partir de las vivencias y experiencias de los operadores de la política pública y las comunidades rurales, su percepción sobre los resultados de estos proyectos en la inversión social, la calidad de vida y la permanencia en el campo, y las complejidades del contexto territorial en el cual se desenvuelve su cotidianidad.

Una vez problematizado este punto, surge una de las primeras conclusiones de la monografía de grado y es que, existe un profundo vacío en la forma como se aborda el conocimiento, la formulación e implementación de las políticas públicas, programas y proyectos rurales en el país. Un abordaje simplemente teórico, jurídico, político o económico de los problemas rurales y de las medidas de solución como lo es la formalización, resulta insuficiente para conocer los efectos que esta produce en el desarrollo rural.

5. CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

MESES	FEBRERO				MARZO				ABRIL				MAYO				JUNIO
SEMANAS	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1
ACTIVIDADES																	
Seminario de asesoría de componentes metodológicos																	
Tema: Construir la pregunta que genera el problema	día 8 - 9																
Tema: Planteamiento del problema		día 15	Día 16														
Tema: Construcción de objetivos			día 22 - 23														
Tema: Asesoría de pautas de presentación del documento monografía				día 1 - 2													
Seminario de asesoría de las temáticas																	
Reunión inicial para establecer condiciones temáticas de la monografía a cargo de la ESAP					día 19												
Elaboración, presentación, revisión y aprobación del cronograma de actividades					día 20												
Recopilación de la información para monografía																	
Asesoría del docente Yamil Hernández								30				30	14	25			
Elaboración, presentación, revisión y aprobación del primer informe								30									
Elaboración, presentación, revisión y aprobación del segundo informe												30					
Elaboración, presentación, revisión y aprobación del informe final															día 29		
Elaboración, presentación, revisión y aprobación del informe final del proyecto															30		
Entrega Monografía: FORMALIZACIÓN DE PREDIOS RURALES, OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO DE LOS CAMPESINOS EN EL MUNICIPIO DE ANDES																	día 4

6. RESULTADOS DE LA MONOGRAFÍA

Después de realizar un análisis exhaustivo de cada uno de los programas, proyectos y planes del orden municipal, departamental y nacional, de llevar a cabo una vasta investigación histórica, nos encontramos con un panorama más incierto que real, sobre la adjudicación y formalización de privados, en los departamentos sobre los cuales se realiza la política pública y en especial en el Municipio de Andes caso de estudio de esta monografía.

Que la dinámica de ocupación del territorio en Colombia se ha basado en la falta de títulos de propiedad de los campesinos, que ha convertido a muchos en colonos itinerantes, que no pueden capitalizar su trabajo en la tierra y venden sus mejoras para ser acumuladas en ganaderías extensivas, para desplazarse a fronteras agrarias más distantes, donde existe una fuerte influencia de las guerrillas y otras bandas armadas y la economía ha girado en torno de los cultivos ilícitos.

Que las principales causas de informalidad de la propiedad rural están determinadas en gran medida por:

- Altos Costos de la formalización y difícil acceso a las instituciones,
- La dispersión, la insuficiente y hasta la inexistencia de la información predial.
- Escases de jueces delegados para realizar el ejercicio de restitución y adjudicación,
- la cantidad de oficinas de registro en el país, solo existen 189 en 1103 Municipios y a adjunto a esto, la rapidez y agilidad y el poco conocimiento de los procesos por parte de funcionarios en especial en el Municipio de Andes, donde está asentada una de ellas.

- Falta de información a usuarios ha ocasionado restricciones al mercado de tierras.
- La cultura del no registro que existe en el país debido al desconocimiento de los trámites y las ventajas de la formalización por parte de los entes competentes con el ciudadano.
- Los pocos incentivos para formalizar los derechos de la propiedad hacen que los campesinos que en su mayoría son gente humilde y de escasos recursos no puedan acceder a la titulación de su predio rural.
- El bajo rendimiento de los procesos de formalización de predios, sobre todo en casos particulares como el de estudio del municipio de Andes, donde solo la política pública de formalización en los últimos 7 años del programa ha titulado el 2% de los predios que fueron aceptados para los procesos.
- El principal problema de inseguridad jurídica se refiere a la capacidad del Estado de haber generado una cartografía suficiente sobre los predios rurales, que permita orientar unos títulos sanos en territorio.

Estas causas que generan la informalidad han traído consigo una cantidad innumerable de consecuencias del porque se hace más difícil el camino de la formalización de la propiedad en el país, donde el gran perdedor termina siendo el pequeño campesino productor que no ha encontrado en el Estado la respuesta a las necesidades básicas insatisfechas porque su principal cuello de botella es la legalidad de su predio. Que trae consigo entonces la informalidad:

- Limita o impide acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del Estado
- Desvaloriza los predios
- Desincentiva inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones)
- Limita capacidad productiva de los predios

- Afecta la generación de ingresos del sector agropecuario
- La producción se circunscribe a cultivos temporales (ciclo corto), baja inversión, poco riesgo, baja rentabilidad
- Facilita la expansión de cultivos ilícitos
- Dificulta protección de los derechos de propiedad
- Facilita la usurpación de tierras y el desplazamiento

Que el programa de formalización ha tenido unos resultados en cierta medida poco convincentes, que sigue existiendo un gran problema como es el conflicto jurídico por los terrenos baldíos. Según un informe de la Agencia Nacional de Tierras el país cuenta con 1 millón de hectáreas en baldíos sin registrar, adicionalmente, según reportó estudios previos del extinto Incoder en el país había un reporte de 4 millones de baldíos. Y mientras tanto la Superintendencia de Notariado y Registro no tiene un dato oficial.

Que las administraciones territoriales del país se enfrentan a problemas comunes que dificultan la obtención de registros consolidados de propietarios y bienes inmuebles y, por tanto el Municipio de Andes no es la excepción de la regla. Los constantes cambios o mutaciones en la titularidad, producto de muertes, sucesiones, compraventas, modificaciones, asentamientos por desplazamiento, posesiones irregulares y demás hechos que cambian los registros existentes explican esta problemática.

Lo anterior, afecta el desarrollo productivo sostenible del sector agropecuario, sumado a diversas situaciones resultado del conflicto, como: la pérdida de derechos por parte de campesinos sobre predios que habitan; la afectación por procesos de reubicación de familias campesinas a causa de la puesta en marcha de procesos de ordenamiento territorial; las limitaciones al acceso a la tierra por parte de familias campesinas; y por supuesto la ilegalidad e

informalidad que conllevan al difícil acceso a subsidios y programas desde el Estado. Siendo así, se convierte para el administrador público territorial, un reto que los pequeños campesinos, todos ellos, personas en situación de inseguridad alimentaria y hambre, desempleo y escasa formación educativa que viven en áreas rurales con un acceso limitado a servicios básicos y con grandes barreras para poder vender sus cosechas en condiciones justas, sean tenidos en cuenta en el desarrollo familiar, económico y social del Municipio de Andes a través del establecimiento de un gran programa de legalización y formalización de la propiedad rural para los más de 1437 propietarios con algún problema de legalidad en su predio en cuanto a la tenencia y propiedad.

La formalización de la propiedad de la tierra resulta de vital importancia en términos de equidad, acceso igualitario a bienes y servicios públicos fundamentales, ordenamiento social y productivo del suelo en los territorio, seguridad jurídica, prevención del despojo; pero también, es un elemento dinamizador del mercado de tierras rurales, crecimiento económico rural e inversión privada nacional y extranjera, en términos generales, la formalización constituye en un mecanismo para el desarrollo rural. Pese a que como mecanismo de políticas públicas se encuentra en medio de las principales tensiones de la ruralidad en Colombia, la formalización de la propiedad de la tierra ha generado un consenso nacional en torno a su carácter de interés general y ha promovido la acción colectiva de las poblaciones rurales orientada a facilitar el acceso a la propiedad de la tierra en condiciones de igualdad, equidad, justicia y seguridad. Así lo reflejan los nuevos enfoques del desarrollo rural que orientan las políticas de formalización de la propiedad de la tierra, vigentes.

Que los programas de formalización han facilitado la oferta institucional integral para favorecer a los campesinos mediante planes, programas y proyectos entre agenciales y entre sectores públicos y privados

Que los programas de formalización han involucrado a la academia para promover la educación en tierras y desarrollo rural a nivel local y comunitario.

Que generando sostenibilidad en el tiempo de los programas de formalización a mediano y largo plazo, se romperán finalmente muchas barreras de inequidad, pobreza, desigualdad, ilegalidad, informalidad, que existen hoy en el país, en caso particular en el Municipio de Andes.

Que para los campesinos, el valor agregado más importante del título es la tranquilidad que les genera el poder decir a sus familias que son dueños y propietarios de la tierra, que cuentan con un patrimonio para salir adelante.

Que es hora de una gran articulación de los planes de desarrollo locales con la política pública nacional de formalización, a través de un gran catastro multipropósito que brinde la oportunidad a los entes a todo nivel gubernamental hablar un mismo idioma en relación a la titulación del predio rural y urbano.

7. CONCLUSIONES

Las conclusiones de este trabajo se plantean en torno a un debate fundamental a partir del cual se intenta resolver la bipolaridad o divergencia entre la institucionalidad y la realidad rural en torno a la formalización de la propiedad de la tierra y sus efectos en el desarrollo rural. Esto con el fin de identificar, al final de cada debate, posibles fórmulas de solución a los desencuentros identificados y analizados.

Varias de estas conclusiones exceden el problema de investigación. Temas como las implicaciones del posconflicto en las realidades rurales, el enfoque territorial desde estado en los últimos años, son situaciones en las que los resultados de la investigación podrían ser discutidos, es por ello que se optó por incorporar dichos elementos en la búsqueda de alternativas de aproximación a la formalización diferentes a las formas más convencionales casi siempre legalistas, civilistas, privatistas, en las que se inscriben las propuestas de formalización.

Que sin título o con un título precario, los campesinos caen en una trampa de pobreza para no salir de ella, no son sujetos de créditos, subsidios ni inversión social pública o privada, cualquier intervención del estado está sujeta a la acreditación de la plena propiedad por parte del beneficiario.

La formalización de la propiedad de la tierra resulta de vital importancia en términos de equidad, estructura agraria y prevención del despojo, una oportunidad para el desarrollo rural en tanto facilita el acceso igualitario a la tierra; dinamiza el mercado de tierras; permite el ordenamiento del uso y tenencia; e impulsa el desarrollo rural en Colombia.

Formalizar los derechos de propiedad sobre la tierra constituye una inversión pública con inmensos beneficios económicos, sociales y políticos para la Nación. De igual manera hay que hacer un esfuerzo por formalizar la propiedad rural en las zonas rescatadas del dominio de grupos armados ilegales es parte esencial de una estrategia de consolidación de la seguridad. No basta con la recuperación por la fuerza pública, porque el objetivo estratégico es ganar la lealtad de la población con el Estado de Derecho.

La titulación debe ser parte de un pacto político con los campesinos, mediante el cual el Estado los reconoce como ciudadanos que han sido víctimas del dominio armado de las guerrillas y los paramilitares.

Tanto la Nación, como el Departamento y el Municipio deben ser más agresivos y superar los obstáculos de todo tipo que hacen que las políticas, proyectos y programas que se establecen como alternativa de solución para la formalización de predios rurales realmente vaya dirigida a quien más lo necesita y se convierta en el mecanismo de acceso de los pequeños campesinos a las ofertas institucionales en procura de un mayor y mejor bienestar.

El municipio de Andes como caso de estudio, debe desarrollar en los próximos 10 años una política municipal de formalización ligada a un gran programa departamental y nacional, iniciando por la conservación rural como medida para ubicar georeferencialmente los predios rurales y así generar una nueva cartografía municipal corregida y exacta de cada predio rural que existe, brindando la oportunidad de que los propietarios realmente tengan claridad sobre su predio, y puedan con posterioridad ser objeto de beneficio estatal. De tal modo que ese 45% en promedio de predios rurales informales se vayan reduciendo en esos 10 años ojala a cifras de menos de un dígito.

Desarrollando esta gran política municipal se puede finalmente pensar que en el Municipio los predios legalizados generen:

Mayor acceso al crédito institucional y a los servicios y subsidios del estado

Valorización de los mismos predios

Generar Incentivos a la inversión de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones)

Incremento de la capacidad productiva de los predios

Incremento en la generación de ingresos del sector agropecuario

Protección de los derechos de propiedad y seguridad jurídica de la propiedad, freno a la usurpación de tierras y el desplazamiento forzado

Mayores ingresos y capacidad de inversión de los municipios

8. RECOMENDACIONES

Entre 2012 y 2014, de 36 mil solicitudes de formalización, solo se entregaron 801 títulos entonces ¿Por qué no una alianza a través de convenios o algunas otras figura del Gobierno con las universidades, para que estudiantes de derecho, utilizando las nuevas tecnologías digitales, vaya a los territorios y consignen toda la información necesaria para tomar decisiones rápidas y acertadas? Para poder cumplir con la meta de los 7 millones de predios para formalizar.

El gobierno deber incluir predios informales en los programas de actualización catastral de los municipios. Al disponer de ficha predial se puede eliminar el costo del perito y el costo del levantamiento topográfico individual.

El gobierno debe pensar y estructurar dentro de la política de formalización rural como implementar programas de formalización por lo menos a nivel municipal para generar economías de escala en levantamientos topográficos, en asesoría legal y en otros rubros.

En el municipio de Andes por ejemplo, no ha existido una relación consecutiva y directa entre los diferentes entes, 4 cambios de directores de formalización en los últimos 6 años, generando solo que se haya avanzado en 3 predios titulados. Por ello se deben articular a nivel municipal los programas de actualización catastral con los programas de formalización, gran debilidad sobre la que se debe trabajar ampliamente.

De todos los predios que pudiesen sanearse en el Municipio de Andes, solo hasta hoy se inscribieron y aprobaron 643 predios, de los posibles poco más de 3000 que pudiesen estar en algún tipo de informalidad. Después de indagar a muchos campesinos en el municipio, se dio por

entendido que existe una real falencia en la información entregada, por ello se recomienda una mayor divulgación de la ley y de las ofertas en formalización.

Todavía existen muchas dificultades del programa con relación a la Reglamentación de la ley para que se pueda eliminar interpretaciones discrepantes y requisitos innecesarios, por eso se debe ser más claro desde la misma política pública nacional en dirimir esos problemas al interior de la metodología utilizada.

Existe un gran déficit dentro del programa en materia financiera y de contratación de personal y por ellos es necesario que se puedan tener mayor cantidad de jueces capacitados en las zonas de mayor influencia del programa.

Hay una necesidad imperante en consolidar un catastro multipropósito donde todas las instituciones y dependencias de todo nivel administrativo que tienen injerencia en el derecho y la tenencia de la propiedad en Colombia hablen un mismo idioma y así empezar a minar esas diferencias de conceptos que existen entre unas y otras, de modo que se haga más fácil el trámite y se pueda llevar a feliz término los programas de formalización rural.

Finalmente, el administrador público territorial es un profesional que a través de su proceso formativo en las aulas, se convierte en un gran científico social que desde las competencias aprehendidas a lo largo de su carrera busca todos los días como resolver los problemas más comunes y puntuales de la gente a través de modelos de gestión y desarrollo, permitiéndole a las organizaciones focalizar políticas, planes, programas, proyectos, estrategias, actividades y acciones que se surten del componente social, como actor fundamental de la estructura ciudadana, propendiendo por una mejor calidad de vida, fundamentalmente para aquellos vulnerados que requieren atención inmediata de las organizaciones en la solución de sus problemas comunitarios a través de la identificación de metas y objetivos propuestos trayendo

consigo no solo cambios continuos a las organizaciones sino en el modo de vida de las personas.

Y por eso como administrador público territorial estoy dispuesto a promover, acompañar, promocionar programas y proyectos de legalización y formalización rural en la administración municipal de Andes, como insumo base para que los campesinos no solo del Municipio de Andes, sino a todo nivel territorial puedan acceder a los beneficios que provee el Estado Colombiano.

9. GLOSARIO

Agencia Nacional de Tierras: Creada mediante el Decreto 2363 de 2015 como máxima autoridad de las tierras de la nación, esta tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad, así como administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación

Barrido Predial: Metodología de intervención en el territorio que comprende el levantamiento de información predial de manera masiva, integrada y participativa. Masiva: Se atiende en forma simultánea un número plural de casos de una misma zona buscando así lograr economías de escala y una amplia difusión y legitimación, de las actividades entre la comunidad. Integrada: Los trabajos sociales, jurídicos y catastrales contemplados en el proceso se realizan de manera integrada a fin de que toda persona o entidad vinculada a la intervención conozca los detalles de los casos y complementa, desde su especialidad, la atención a la comunidad. Participativo: Se promueve la vinculación activa de las comunidades en las diferentes etapas del proceso. (Guía de Formalización de la Propiedad Rural por Barrido Predial. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2016)

Catastro Multipropósito: es la herramienta que permitirá que la administración, gestión y gobernanza de las tierras rurales, parta desde la disposición y conocimiento real de la situación de los predios y de sus tenedores, ocupantes, poseedores y propietarios.

Falsa Tradición: Cuando se transfiere el derecho de un bien inmueble sin ser el titular de la propiedad, como cuando se vende una cosa ajena, por eso se denomina transmisión del derecho incompleto, al no registrar un acto de dominio. Las ventas de mejoras o las ventas de derechos y acciones son ejemplos de las falsas tradición. A través de la Agencia Nacional de Tierras es posible sanear la falsa tradición, ya sea por medio de un proceso de formalización si el predio tiene un titular del derecho de dominio real debidamente registrado, o por medio de un proceso de titulación de baldíos, si se presume o se tiene certeza acerca de si el bien no tiene dueño registrado en un folio de matrícula inmobiliaria.

Ocupación: “Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional”. Artículo 685 del Código Civil

Posesión: Cuando se habita o explota un predio ajeno o heredado de una sucesión líquida es decir aquella que no ha sido confirmada por sentencia judicial. Aplicación de la Ley 1561 de 2012. “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”. (Código Civil. Art 762)

Predio: Bien inmueble rural o urbano, cuya titularidad radica en una persona natural o jurídica identificable, ubicado en el territorio nacional, con determinada extensión superficial productiva y delimitado económica, fiscal, física y jurídicamente.

Se denominará predio, el inmueble perteneciente a una persona natural o jurídica, o a una comunidad situada en un mismo municipio y no separada por otro predio público o privado.

Exceptúense las propiedades institucionales, aunque no reúnan las características, con el fin de conservar dicha unidad, pero individualizando los inmuebles de acuerdo con los documentos de propiedad.

Predios baldíos: Son bienes inmuebles de propiedad de la Nación, carentes de dueños, administrados por la Agencia Nacional de Tierras, y solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado.

Se consideran baldíos de la Nación, los predios con o sin cedula catastral sin antecedentes registral o aquellos que teniendo un folio de matrícula inmobiliaria no constituyeron derechos reales sobre la misma.

Título de Propiedad: La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables únicamente pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio y se materializa a través de Resolución, expedido por la Agencia Nacional de Tierras. Cuyo título se protocoliza ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Unidad Agrícola Familiar: Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. Artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Varían de municipio en municipio y se encuentran definidos según la resolución 041 de 1996, proferida por el INCORA.

10. LISTA DE ABREVIATURAS

ONU: Organización De Las Naciones Unidas

PND: Plan Nacional De Desarrollo

ANT: Agencia Nacional De Tierras

DANE: Departamento Administrativo Nacional De Estadística

ODS: Objetivos Del Desarrollo Sostenible

BID: Banco Interamericano De Desarrollo

BM: Banco Mundial

MADR: Ministerio De Agricultura Y Desarrollo Rural

MJD: Ministerio De Justicia Y Derecho

UNODC: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

UACT: Unidad Administrativa De Consolidación Territorial

INCODER: Instituto Colombiano De Desarrollo Rural

FAO: Organización De Las Naciones Unidas Para La Alimentación Y La Agricultura

USAID: Agencia De Los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional

FONADE: Fondo Financiero De Proyectos De Desarrollo

SPNN: Sistema De Parques Nacionales Naturales

UPRA: Unidad De Planificación Rural Agropecuaria

ORIP: Oficina De Registro E Instrumentos Públicos

11. REFERENCIAS

- A.D., F. (2011). reforma agraria en Colombia. Evolucion historica del concepto. hacia un enfoque integral actual. bogota: cuadernos de desarrollo rural.
- Abondano, A., & Rengifo, S. (2017). *formalización: la lucha contra la amnesia como uno de los principales retos del decreto 902*. Bogotá: Observatorio De Restitución Y Regulación de Derechos de propiedad agraria. Obtenido de <http://www.observatoriodetierras.org/formalizacion-la-lucha-contra-la-amnesia-como-uno-de-los-principales-retos-del-decreto-902/>
- banco de la república. (2003). *el impuesto predial en colombia, evolucion reciente, comportamiento de las tarifas y potencial de recaudo*. bogota: banco de la republica.
- banco mundial - mundo prensa. (2003). *desarrollo sostenible en un mundo dinamico. transformacion de instituciones, crecimiento y calidad de vida*. bogota: alfa y omega grupo editor.
- Bermúdez, J. A. (abril de 2008). *Una aproximación al catastro*. Obtenido de http://www.catastro.meh.es/documentos/publicaciones/ct/ct62/ct62_5.pdf
- Cardona, D. V. (noviembre de 2013). *Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones*. Obtenido de <https://core.ac.uk/download/pdf/80360623.pdf>
- Colombia, m. d. (2012). *Programa de Formalización de la Propiedad Rura*. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>
- de Soto, H., & Cheneval, F. (2009). *El derecho a la propiedad es un derecho humano*. mexico: Auroch Grupo Editorial.
- Edelmira Pérez Correa, M. A. (2008). *La nueva ruralidad en América Latina. Avances teóricos y evidencias empíricas*. - Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Fernandes, E. (1999). *Redefinición de los derechos de propiedad en la era de la liberalización y la privatización*. Obtenido de <https://www.lincolninst.edu/publications/articles/redefinicion-los-derechos-propiedad-en-la-era-la-liberalizacion-la>
- fernandez, B. (2009). *territorio, teoria y politica, las configuraciones de los territorios rurales*. bogota: pontificia universidad javeriana.
- forero- alvarez, J. (2011). *economia campesina, pobreza, tierra y desplazamiento en Colombia*. bogota: pontifica universidad javeriana.
- GARCÍA, G. A. (2008). *LA IMPORTANCIA DEL AVALÚO CATASTRAL*. bogotá. Obtenido de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20importancia%20del%20avaluo%20catastral%20como%20base%20gravable%20del%20impuesto%20predial%206542.pdf>
- Hansson, S. O. (2007). *La formalización en la filosofía. Astrolabio. Revista internacional de filosofía*.
- helo, J. &. (2008). *Informalidad de los mercados de tierras en Colombia*. bogota.

- Latorre, S. (15 de agosto de 2015). *The making of land ownership: land titling in rural Colombia*. Obtenido de <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01436597.2015.1046984>
- medellin. (2 de junio de 2016). *Así va la restitución de tierras en Antioquia*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16609599>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (s.f.). *Programa de Formalización de la Propiedad Rural*. Bogotá. Obtenido de <https://www.minagricultura.gov.co/ministerio/programas-y-proyectos/Paginas/Programa-de-Formalizacion-de-la-Propiedad-Rural.aspx>
- MINISTERIO de Ambiente, V. y. (2013). *Guía metodológica 6: Saneamiento y titulación de la propiedad pública inmobiliaria*. Bogotá. .
- Montoya, C. H. (2017). *Cómo está Antioquia para implementar el punto uno del Acuerdo de Paz? Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)*. Bogotá: Instituto popular de capacitación. Obtenido de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2017/06/15/como-esta-antioquia-para-implementar-el-punto-uno-del-acuerdo-de-paz-hacia-un-nuevo-campo-colombiano-reforma-rural-integral-rri/>
- Navarro, E. L. (2012). *Políticas estatales sobre tierras, territorios y desarrollo rural*. En P. Paz, *La cuestión agraria en Colombia: Tierra, Desarrollo y Paz*.: . bogotá: Fundación Hanns Seidel.
- Perry, S. (s.f.). *Procesos de innovación participativa con agricultores familiares en Colombia*. Corporación PBA. Obtenido de <http://www.uniminuto.edu/documents/1242125/13987602/Pres+Santiago+Perry+TEC2018+Cali.pdf/08764a1d-a412-4476-8f49-7c7cb8271f57>
- PINZÓN, José. FONT, Jaume.(2008) Una aproximación al catastro de Colombia. Revista Catastro.
- PPTD-ACCIÓN SOCIAL. (2009). Caracterización de las reservas forestales de ley 2/59. Bogotá
- PNUD. (2011). *Colombia rural: razones para la esperanza, Informe Anual*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (s.f.). *Qué son los objetivos de desarrollo sostenible?* Estados Unidos. Obtenido de <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>
- Reyes, P. A. (2009). *guerreros y campesinos: el despojo de las tierras en Colombia*. bogota: norma.
- Romero, G. A. (30 de septiembre de 2011). *Lo bueno, lo malo y lo feo del Impuesto predial en Colombia La máxima fuente de recaudo municipal, al desnudo*. Obtenido de <https://revistascientificas.cuc.edu.co/economicascuc/article/view/1159/896>
- S.J.C, R. (2011). *politica integral de tierras, un viaje trascendental en la restitucion y la formalizacion de la propiedad agraria*. Bogotá: V. editores.
- USAID. (julio de 2010). *Lecciones aprendidas en formalización de la propiedad rural examen preliminar de experiencias con proyectos pilotos apoyados por USAID* . Obtenido de <http://ccai-colombia.org/files/primarydocs/1007tier.pdf>

USAID.2004 Colombia: La perspectiva del impuesto predial en áreas rurales. Washington.

UNODC. (2015). Monitoreo de cultivos ilícitos-Colombia. Bogotá: UNODC.

vasquez, d. (2013). Disputas territoriales con el capital, las subordinaciones, paradigmas y modelos de desarrollo. . Nera 23.