

No. 52

Diciembre 2017

ISSN 2215 – 7816 (En línea)

Documentos de Trabajo

Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos: experiencias comparadas y articulado propuesto para su implementación

Mauricio Velásquez Ospina

Serie Documentos de Trabajo 2017

Edición No. 52

ISSN 2215 – 7816

Edición digital

Diciembre de 2017

© 2017 Universidad de los Andes - Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Carrera 1 No. 19 -27, Bloque AU

Bogotá, D.C., Colombia

Teléfonos: 3394949, Ext. 2073

escueladegobierno@uniandes.edu.co

<http://egob.uniandes.edu.co>

Director Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Eduardo Pizano de Narváez

Autor

Mauricio Velásquez Ospina

Jefe de Mercadeo y Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Torres Gutiérrez

Gestora Editorial, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Angélica María Cantor Ortiz

Gestor de Comunicaciones, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo

Camilo Andrés Ayala Monje

El contenido de la presente publicación se encuentra protegido por las normas internacionales y nacionales vigentes sobre propiedad intelectual, por tanto su utilización, reproducción, comunicación pública, transformación, distribución, alquiler, préstamo público e importación, total o parcial, en todo o en parte, en formato impreso, digital o en cualquier formato conocido o por conocer, se encuentran prohibidos, y solo serán lícitos en la medida en que cuente con la autorización previa y expresa por escrito del autor o titular. Las limitaciones y excepciones al Derecho de Autor solo serán aplicables en la medida en se den dentro de los denominados Usos Honrados (Fair Use); estén previa y expresamente establecidas; no causen un grave e injustificado perjuicio a los intereses legítimos del autor o titular; y no atenten contra la normal explotación de la obra.

Transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos: experiencias comparadas y articulado propuesto para su implementación

Por: Mauricio Velásquez Ospina¹

¹ Profesor asistente de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes. Correo electrónico de contacto: mvel@uniandes.edu.co

Resumen

El presente documento utiliza la experiencia comparada de los Estados Unidos y Brasil en materia de formalización de ocupaciones de baldíos, así como un diagnóstico de la situación actual de las zonas con mayor potencial de baldíos adjudicables (Caquetá y Vichada) para sugerir cambios en la legislación actual, con miras a permitir la formalización masiva de ocupaciones actuales sobre terrenos baldíos de la Nación bajo criterios de equidad, progresividad y eficiencia económica, en zonas específicas caracterizadas por la débil presencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra. Con ello se busca recomendar figuras de acceso a predios del Estado, así como sobre regímenes de transición que eviten la generación de nuevos conflictos, atendiendo la realidad rural del país, especialmente con relación a las situaciones de ocupantes que hoy explotan predios de la Nación y no son considerados por la normatividad actual como sujetos de reforma agraria.

Palabras clave: baldíos, reforma rural integral, acuerdos de paz, política de tierras, Brasil, Estados Unidos, Terra Legal

Abstract

This document suggest changes in current legislation for the adjudication of land rights for occupants of public land in Colombia. This suggested legislation is supported in a diagnostic about the present situation in the regions with the greatest presence of public lands and informal rights in the country (Caquetá and Vichada), and the comparative experience of the United States and Brazil with their massive programs of land titling for occupations of public lands. We formulate a program allowing for the massive formalization of current occupations under criteria of constitutional equity, progressivity and economic efficiency, in specific areas characterized by the weak historical presence of the state and the high levels of informality in land rights. This proposal suggests juridical procedures for access to state property, as well as transitional regimes that avoid the generation of new conflicts. We think this proposal sufficiently considers the rural reality of the Colombian countryside, especially in relation to the situations of occupants not considered as subjects of agrarian reforms in the current legal framework even though they productively exploit public lands.

Key words: Public lands, rural reform, peace accords, land policy, Brazil, United States, Terra Legal

Tabla de contenidos

I. Resumen ejecutivo	4
II. Diagnóstico	6
III. Estados Unidos: Modelo mixto (oneroso y gratuito)	9
IV. Brasil: Terra Legal en zonas priorizadas.....	12
V. ¿Qué dice la ley brasilera de manera concreta sobre la forma de regular Terra Legal?	16
VI. Lecciones para Colombia de los modelos norteamericano y brasilero	19
VII. Articulado sugerido para la implementación de un programa masivo de formalización de ocupaciones en terrenos baldíos como parte de los procesos OSPR.....	22

I. Resumen ejecutivo

Los baldíos de la Nación son una de las principales fuentes de tierra del fondo establecido en el punto 1 de la Reforma Rural Integral de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, la ocupación informal de baldíos ha sido históricamente una práctica de colonización de facto a pesar de que, de acuerdo a la ley, la propiedad del Estado sobre los baldíos no es prescriptible. Esto presenta un potencial de conflicto entre los actuales ocupantes de los terrenos y los intereses del Estado de recuperarlos con fines de alcanzar principios de equidad, especialmente en zonas de débil presencia histórica del Estado y altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Es importante, igualmente, reconocer que existen al menos dos clases diferentes de ocupantes en potencial conflicto con la recuperación de baldíos, pero que ameritarían un trato diferenciado. Por un lado, existe una clase de ocupantes medianos para quienes –cabría argumentar– existe un interés especial del Estado en la formalización subsidiada, dado un reconocimiento histórico de su esfuerzo personal y familiar del que depende la prosperidad material de su ocupación y de cuyo liderazgo depende la gestión de bienes públicos locales. Por otro lado, existe una clase de grandes ocupantes con unas condiciones diferentes a los anteriores. Hoy, ninguno de estos grupos puede considerarse como sujeto de reforma agraria y, por lo tanto, ambos carecen de expectativa legítima de adquisición de derechos de propiedad.

Se requiere, entonces, una ampliación en la concepción actual de la ley con miras a incorporar criterios de:

1. **Focalización territorial:** que habilite un trato diferencial para zonas de débil presencia histórica del Estado y altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, donde se sabe, con alta probabilidad, se encuentran la mayor parte de los baldíos. Allí se requiere una normatividad que bajo criterios de eficiencia descuenta: (a) los altos costos de recuperación de baldíos actualmente ocupados; (b) la costosa administración posterior sobre miles de contratos potenciales de arrendamiento; y (c) los retos de implementación frente a la potencial oposición de comunidades que se opongan a la formalización bajo criterios que desconozcan mandatos constitucionales, o dinámicas sociales concretas.
2. **Focalización subjetiva:** que permita un trato diferenciado de ocupantes con criterios de

equidad y progresividad de tal forma que, por una parte, no se abandone el propósito de dotar con tierras del Estado a quienes no la tienen, pero, de otra parte, dicha política no vaya en desmedro de la promoción de la mediana propiedad.

3. **Eficiencia económica:** que busque aumentar el recaudo con miras a facilitar la compra de tierras para adjudicación.

4. **Transitoriedad:** que delimite de manera precisa las características de las ocupaciones a formalizar, así como los criterios técnicos que se utilizarán para la valoración de las tierras.

En este orden de ideas el articulado que surge de esta propuesta resuelve los siguientes problemas:

1. Permite la focalización territorial, habilitando a la Agencia Nacional de Tierras, previo concepto técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), para definir zonas especiales donde aplicará el régimen de formalización de ocupaciones de baldíos.

2. Beneficiar de manera especial a pequeños y medianos ocupantes, permitiendo igualmente a grandes ocupantes recibir beneficios a cambios de devoluciones voluntarias.

3. Garantiza la eficiencia, estableciendo mecanismos técnicos simplificados para avaluar tierras en zonas relativamente homogéneas, exigiendo que se actualicen las Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como requisito previo a la formalización.

4. Privilegia los pequeños ocupantes, manteniendo la asignación gratuita de la primera UAF ocupada.

5. Beneficia la mediana propiedad, aplicando un modelo de opción intransferible de compra a tasa subsidiada a favor del ocupante sobre áreas contiguas que excedan una UAF y hasta cuatro UAF, variando el subsidio de manera progresiva desde el 60 % de descuento para la segunda UAF, hasta el 40 % para la cuarta Unidad Agrícola Familiar.

6. Favorece la eficacia en la recuperación de baldíos, condicionando la formalización al retorno de las áreas no sujetas a formalización.

7. Agiliza el recaudo para la compra de tierras en otras zonas mediante plazos estrictos, aunque diferenciados para el pago de los precios de venta.

8. Garantiza el respeto del régimen de asignación de derechos mediante concordancias que garantizan la no asignación de baldíos prohibidos en la ley y el respeto a las condiciones globales de explotación igualmente establecidos en la ley.

II. Diagnóstico

Aunque sabemos que el 67,4 % de los baldíos potencialmente adjudicados se encuentran en Caquetá y Vichada no es posible establecer a la fecha su condición de ocupación. Aunque la principal fuente que nutrirá el fondo de tierras son los baldíos nacionales, aún se carece de información precisa sobre su estado, tanto legal como de ocupación. Según las estimaciones más serias del documento *Fondo de Tierras: estimación del tamaño y propuestas alternativas* (en adelante DFT), por vía de baldíos existe un potencial de adjudicación que oscila en un rango entre 3'945,992 y 5'365,317 de hectáreas, que estarían mayoritariamente en Caquetá y Vichada con un 67,4 % (3'617.656), “zonas poco consolidadas, con baja presencia del Estado y poca provisión de bienes públicos y servicios del Estado” (DTF, 12).

Es probable que un gran porcentaje de los baldíos potencialmente adjudicables en Caquetá y Vichada se encuentre ocupado, dado que Colombia no tiene una frontera ilimitada de expansión, a lo cual debe sumarse el hecho de que tanto Caquetá Vichada ya llevan varias décadas de procesos activos de ocupación y colonización.

Cruzando las UAF vigentes con las cifras del Censo Nacional Agropecuario (CNA) –que cubre la totalidad de unidades de producción agropecuaria (UPA) tanto de predios privados como de predios baldíos– observamos que en Caquetá el 28 % de las UPA (5755) exceden la Unidad Agrícola Familiar, aunque por encima de 4 UAF solo está el 3,6 %. Para Vichada las UPA que exceden la UAF llegan al 19 % (1090), con una participación de UPA de más de cuatro hectáreas de 9 % (518). Nótese que, en caso de corresponder a baldíos ocupados, estas UPA por encima de 1 UAF requerirán un trato cuidadoso para la asignación de derechos.

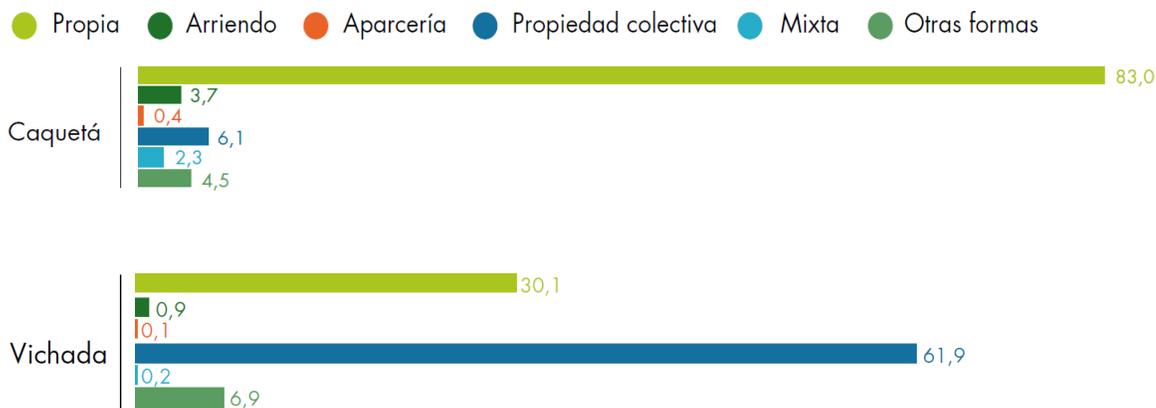
Tabla 1. Unidades de producción agropecuaria según rangos de Unidad Agrícola Familiar (UAF)

	Caquetá	Caquetá %	Vichada	Vichada %
Menos de 1 UAF	14538	71,6 %	4472	80,4 %
Entre 1 y 2 UAF	3651	18,0 %	288	5,2 %
Entre 2 y 3 UAF	924	4,6 %	148	2,7 %
Entre 3 y 4 UAF	440	2,2 %	136	2,4 %
Más de 4 UAF	740	3,6 %	518	9,3 %
Total	20293	100 %	5562	100 %

Fuente: construcción propia con datos de CNA 2014.

Vale la pena tener en cuenta que en Caquetá, donde se encuentra hasta un 36 % de los baldíos potencialmente adjudicables (1'951,895 hectáreas), la gran mayoría (83 %) de censados indicaron ser propietarios (CNA, 2016). En el caso de Vichada hasta un 92 % indicaron ser propietarios (30 %) o que su UPA respectiva se encontraba en propiedad dentro de territorios colectivos (62 %).

Figura 1. La mayoría de encuestados se considera propietario



Fuente: Censo Nacional Agropecuario. Resumen de resultados, tomo 2 (DANE).

Así pues, se puede afirmar que existe una gran parte de los potenciales baldíos adjudicables por el Estado que están ocupados por ciudadanos que no reconocen la propiedad de la Nación, esto adicionado a que se encuentran en zonas de difícil consolidación.

Frente a esta situación no se debe equiparar al campesino medio con el ocupante de grandes extensiones de baldíos. Propuestas de arrendamiento indiscriminado a ocupantes por encima de una Unidad Agrícola Familiar como la que existía en el proyecto de Decreto de Tierras de mayo de 2016 son inapropiadas, ya que no es obvio que ocupantes que han colonizado vastas áreas del territorio, aportando su mano de obra, realizando mejoras y, en general, todas las actividades de ocupación de cuya realización permanente depende el valor comercial de la tierra, ahora tengan que aceptar una oferta mediante la cual reciben la propiedad de la primera UAF y proceden a pagar un canon comercial por el sobrante de las tierras que ya tiene ocupadas. Desde un punto de vista técnico no parece evidente que el proceso de formalización bajo estas condiciones le sea más ventajoso económicamente a dicho ocupante frente al *statu quo* de no formalización de la propiedad.

Incluso bajo el supuesto de que los ocupantes mencionados aceptaran la oferta de la Agencia Nacional de Tierras, no pareciera conveniente que la misma quiera comprometer su capacidad y presupuesto en zonas de histórica debilidad de la presencia del Estado para la recolección y actualización de los arrendamientos y los procesos a que se viera abocada, ya sea por el incumplimiento de los pagos, el uso en detrimento de la propiedad del Estado o la defensa frente a ataques a la propiedad. Así las cosas, el ordenamiento social de la propiedad no cerraría el capítulo de la compleja relación de los ocupantes con la Nación, sino que la mantendría en situación de ausente coadministrador de vastas extensiones de tierra. Tampoco deben minimizarse los costos y la logística para la actualización de los cánones de arrendamiento.

Finalmente, bajo el esquema de arrendamiento comercial para áreas ocupadas de más de una Unidad Agrícola Familiar no se distingue entre ocupantes medianos –cuyas calidades para el trabajo en condiciones adversas y liderazgo social para la provisión de bienes públicos ha sido reconocida, y cuya capacidad para oponerse al proceso de ordenamiento social no puede ser subestimada– de aquellos ocupantes de vastas extensiones de tierra, entre cuyas motivaciones más estudiadas está el esperar el paso del tiempo para recibir un mejor precio de venta. Una política de formalización de ocupación debe tener en cuenta esta diferencia para conceder un trato preferencial a los primeros y un trato más estricto con los segundos. Una política indiscriminada que los considere como un solo tipo de sujeto no da trato preferencial a los medianos, también hace que los costos de los derechos de uso cobrados terminen reflejando de manera altamente inequitativa el mayor valor de sus tierras gracias a su trabajo de efectiva ocupación en actividades productivas. Por el mismo mecanismo económico, el derecho de uso sobre vastas extensiones aisladas en espera del aumento de precios bien puede ser valorado comercialmente en precios irrisorios.

En zonas como el Caquetá y el Vichada (donde están el 67 % de los baldíos) es mejor diseñar normas que incorporen incentivos a los ocupantes, con quienes se adelantará el proceso de ordenamiento social de la propiedad para minimizar el costo de la imposición estatal, más aun cuando la experiencia de estados más fuertes muestra que la fuerza rara vez es útil y/o costo-eficiente para lidiar con asuntos de ocupación prolongada de tierras en zonas de poca consolidación estatal.

En conclusión, dada la evidencia actual sobre la existencia mayoritaria de baldíos potencialmente adjudicables en zonas de difícil consolidación y ausencia histórica del Estado, la presunta existencia masiva en esos territorios de ocupantes que exceden la Unidad Agrícola Familiar (UAF), y la ausencia de una política focalizada en términos territoriales y subjetivos, se hace urgente replantear el esquema de formalización de ocupantes sobre terrenos baldíos potencialmente adjudicables en Colombia.

Afortunadamente podemos entender la situación colombiana desde una perspectiva comparada gracias a la experiencia de Estados Unidos y Brasil en materia de regímenes masivos de formalización y adjudicación de tierras.

III. Estados Unidos: Modelo mixto (oneroso y gratuito)

Estados Unidos ha tenido una política cambiante y pragmática en relación con la administración y adjudicación de baldíos (*public lands*).

El primer modelo con el que se administraron los baldíos nacionales fue la concesión de derechos de compra preferencial a colonos pobres con precio subsidiado y tamaño fijo para tierras ocupadas.² En efecto, a partir de 1841 (*Preemption Act*) quienes ocuparan tierras públicas por un mínimo de 14 meses adquirirían el derecho de compra preferencial (opción de compra) sobre 160 acres (65 hectáreas)³ por un valor mínimo de 3 dólares por hectárea (altamente subsidiado).⁴

² Origen del mito del “destino manifiesto” sobre la misión de ocupación de los territorios occidentales.

³ La medida de 160 acres o 65 hectáreas funcionó como una especie de unidad federal, no exenta de críticas en zonas áridas donde resultó inapropiada para garantizar la reproducción económica de adjudicatarios, claro ejemplo de la utilidad de las UAF actualizadas como criterio territorial más completo para la definición de asignaciones.

⁴ En la sección 10 de la ley nótese las restricciones para solicitar más de un derecho de compra preferencial y las condiciones subjetivas para adquirir dicho derecho de compra:

“**Sec. 10.** And be it further enacted, that from and after the passage of this act, every person being the head of a family, or widow, or single man, over the age of twenty-one years, and being a citizen of the United States, or having filed his declaration of intention to become a citizen, as required by the naturalization laws, who since the first day of June, A. D. eighteen hundred and forty, has made or shall hereafter make a settlement in person on the public lands to which the Indian title had been at the time of such settlement extinguished, and which has been, or shall have been, surveyed prior thereto, and who shall inhabit and improve the same, and who has or shall erect a dwelling thereon, shall be, and is hereby, authorized to enter with the register of the land office for the district in which such land may lie, by legal subdivisions, my number of acres not exceeding one hundred and sixty, or a quarter section of land, to include the residence of such claimant, upon paying to the United States the minimum price of such land, subject, however, to the following limitations and exceptions: No person shall be entitled to more than one pre-emptive right by virtue of this act; no person who is the proprietor of three hundred and twenty acres of land in any State or Territory of the United States, and no person who shall quit or abandon his residence on his own land to reside on the public land in the same State or Territory, shall acquire any right of pre-emption under this act...”

La ventaja fundamental de este modelo consistió en clarificar los derechos de los colonos transfiriendo dominio a título subsidiado, lo cual permitió, en primer lugar, el aseguramiento de derechos de señor y dueño para los ocupantes sin que corrieran el riesgo de ser expulsados y, en segundo lugar, la obtención de financiación para proyectos estatales de infraestructura como canales, ferrocarriles y vías que a su vez permitieron la asignación de más tierras.

Ahora bien, este modelo no estuvo exento de problemas. Por ejemplo, cuando se anunciaban amplias extensiones de tierra para la venta, muchas veces los colonos se veían obligados a endeudarse para hacer efectivo su derecho de compra preferencial, por lo que, con frecuencia, los beneficiarios de dichos esquemas fueron los prestamistas usureros.⁵

Igualmente, estos esquemas de venta subsidiada al colono fueron combinados con políticas que favorecieron o permitieron la especulación con las tierras públicas que pasaban a dominio privado. En primer lugar, se permitieron las ofertas de grandes extensiones de tierras públicas a inversionistas, especialmente en anticipación a la llegada de colonos, lo cual produjo conflictos. En segundo lugar, se dieron grandes concesiones de tierra a compañías de ferrocarriles sobre las rutas diseñadas, lo cual muchas veces condujo al acaparamiento y posterior engorde de las mejores tierras recién conectadas al mercado nacional. Finalmente, se dieron con alguna frecuencia casos de colonos que vendían sus derechos preferenciales de compra a terceros acaparadores, para posteriormente proceder a abrir nuevas tierras públicas.⁶

Al esquema de venta preferencial para colonos se sumó en 1862 (durante plena guerra civil, cuando 11 estados habían abandonado la Unión) el modelo de usucapión o adquisición gratuita de derechos por el ejercicio continuo de derechos de posesión (*Homestead Act*).⁷ Mediante esta regulación se podía declarar –bajo juramento y pago de 10 dólares ante la oficina

⁵ Pág. 13 The Jeffersonian dream.

⁶ Págs. 7 y 8, The Jeffersonian dream.

⁷ “**Sec. 2.** And be it further enacted, That the person applying for the benefit of this act shall, upon application to the register of the land office in which he or she is about to make such entry, make affidavit before the said register or receiver that he or she is the head of a family, or is twenty-one years or more of age, or shall have performed service in the army or navy of the United States, and that he has never borne arms against the Government of the United States or given aid and comfort to its enemies, and that such application is made for his or her exclusive use and benefit, and that said entry is made for the purpose of actual settlement and cultivation, and not either directly or indirectly for the use or benefit of any other person or persons whomsoever; and upon filing the said affidavit with the register or receiver, and on payment of ten dollars, he or she shall thereupon be permitted to enter the quantity of land specified: Provided, however, That no certificate shall be given or patent issued therefor until the expiration of five years from the date of such entry; and if, at the expiration of such time, or at any time within two years thereafter, the person making such entry; or, if he be dead, his widow; or in case of her death, his heirs or devisee; or in case of a widow making such entry, her heirs or devisee, in case of her death; shall. Prove by two credible witnesses that he, she, or they have resided upon or cultivated the same for the term of five years immediately succeeding the time of filing the affidavit aforesaid...”

de registro— la intención de ocupación por 5 años de un predio de hasta 65 hectáreas, cumplidos los cuales se procedía con el testimonio de dos testigos sobre la ocupación efectiva a la titulación. Hasta 1934 se habían otorgado títulos gratuitos a ocupantes para 110 millones de hectáreas (10 % de toda la tierra de la Unión).

Quienes tenían derechos de compra preferencial podían obtener tierra adicional mediante derechos de usucapión o viceversa (sin superar topes de tenencia), por lo cual los dos regímenes se mantuvieron en paralelo. De hecho, al decir de Paul Gates “con posterioridad a la adopción de la ley de usucapión una suma aún mayor ingresó al gobierno por concepto de opciones de venta preferencial (\$223.000.000) que en los primeros años de administración de tierras hasta 1860 [con la ley de usucapión sobre baldíos] (\$186.000.000)⁸”.

De esta manera una vez otorgada la propiedad sobre la unidad federal de 65 hectáreas vía Homestead Act de 1862, era posible que un ocupante reclamara adicionalmente derechos de compra preferencial sobre otra unidad federal de 65 hectáreas vía Preemption Act de 1841.⁹

Varias fuentes han documentado el fraude masivo incurrido en relación con la aplicación de la ley de usucapión en sus 114 años de existencia¹⁰, especialmente debido a la incapacidad para supervisar la veracidad de las reclamaciones dada la poca financiación de las oficinas de registro y, en general, de la administración estatal para la asignación de derechos sobre tierras baldías.¹¹ De hecho, en la historia de los Estados Unidos son frecuentes las quejas sobre la falta de financiación apropiada para las oficinas de registro, que redundan en fraude a las múltiples leyes de tierras.¹²

⁸ Pág. 43, *The Jeffersonian dream*.

⁹ “That revenue was not abandoned as a basic feature of government land policy is shown by the fact that homesteaders, desiring to expand their holdings beyond the 160 acres they could acquire by right of development, had the choice of buying additional tracts from railroads, states, or territories or from the federal government if in areas where land had been proclaimed for sale in unlimited amounts. If the land was in unoffered areas, they might secure a preemption, or take a desert-land entry which would cost them \$1.25 an acre, or enter a tree claim with its obligation of setting out trees on forty of the 160 acres”. Pág. 42, *The Jeffersonian dream*.

¹⁰ El derecho de usucapión sobre predios baldíos fue suspendido en 1976, con excepción de Alaska donde duró hasta 1986.

¹¹ Gates refiere en los siguientes términos la situación: “...reiteration in the annual reports of the Commissioners of the General Land Office, of the widespread and indeed common violation of the spirit and even the letter of the law by land-hungry settlers, land lookers, petty and large speculators and their agents, and cattle and mining companies. Defective legislation, insufficient staff, poorly paid personnel in the Washington office, the low level of people filling the local land offices, and the practical impossibility of scrutinizing critically the entries made under the various land laws, all combined to make the commissioners' task of administering the laws most frustrating”, Pág. 44.

¹² “December 1854, the district attorney for the northern district had described to a committee of the House of Representatives the crushing burden of work his office had to perform, and the committee in turn advocated increased funds for additional clerks (...) funds were for the first time made available for research in Mexico and in California in records that government attorneys were able to examine but lightly in the past. (...) Improved presentation of the claims led to the rejection of the Cambustón claim of eleven leagues, the second of the Sutter claims of twenty-two leagues, 73 the Luco and Limantour claims, and the immensely valuable Bolton and Barron claim.⁷⁴ In 1859 claims containing close to two and one-half million acres were rejected by the Supreme Court, mostly on the ground of fraud”. Págs. 76 y 77, *Ibidem*.

Podemos resaltar varios aspectos de la experiencia de los Estados Unidos que valdría tener en cuenta para el diseño legislativo en Colombia. En primer lugar, existe un frágil equilibrio entre la tarea titánica –y raras veces intentada incluso en los Estados Unidos– de proceder a la recuperación masiva de ocupaciones de baldíos, por un lado, y la necesidad de repartir tierras baldías. Considerar la formalización vía venta preferencial a tasa subsidiada progresiva (como será sugerido más adelante) puede ser el camino para evitar los conflictos que se puedan del proceso, y además conseguir fondos para comprar tierras para adjudicar. En ese sentido, es clave establecer –como se hizo en los Estados Unidos– un trato diferencial para las ocupaciones de pequeños y medianos, frente a las de grandes. En efecto, si, previos los requisitos de ley, al pequeño ocupante se le respeta su condición adjudicándole propiedad, es igualmente importante ofrecer la formalización a tasa subsidiada al mediano que ha abierto de manera eficaz la tierra para la producción agropecuaria. En otras palabras, no se puede abandonar el propósito de dotar con tierras del estado a quienes no la tienen, pero esta política no se debe hacer –y en realidad raras veces se puede implementar eficazmente– a costa de los medianos. Finalmente, y en concordancia con los aspectos ya señalados, es vital aprender del pragmatismo de la política pública en materia de formalización de tierras de los Estados Unidos, particularmente su reconocimiento de los costos –y desperdicios– en que incurre el estado cuando se embarca en procesos de recuperación contra medianos en zonas donde no tiene la capacidad suficiente. Varias de estas lecciones fueron incorporadas en la ley de 2009 sobre formalización masiva de ocupaciones rurales de Brasil como pasamos a ver.

IV. Brasil: Terra Legal en zonas priorizadas

El programa Terra Legal hace parte de una iniciativa de preservación de la Amazonía liderado por el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del gobierno federal de Brasil en alianza con los estados y los municipios de la región. El objetivo del programa es la preservación del Amazonas a través de modelos de producción sostenible que requieren de seguridad jurídica sobre la tierra. Para ello se desarrollaron programas de regularización de predios baldíos y se combatieron ocupaciones ilegales (con falsos títulos).

El programa priorizó las zonas de mayor incidencia de deforestación, excluyendo tierras federales destinadas, es decir, reservas indígenas, reservas forestales, unidades de conservación, zonas de la marina o reservas de administración militar.

El programa busca regularizar las ocupaciones legítimas, dando prioridad a los pequeños productores y a las comunidades locales. La Ley de tierras (ley 11.952/09) prevé disposiciones para evitar la regularización de áreas ocupadas indebidamente. Adicionalmente, se sumó una medida de transparencia que divulgó la lista de registros catastrales y la recepción de denuncias en una plataforma en Internet de acceso público.

El sustento legal del programa es la Ley 11.952 de junio de 2009 (de ahora en adelante referida como la Ley) que dispone sobre la regularización de predios de ocupaciones de tierras de la nación (baldíos) en el contexto de la Amazonía Legal (unidad regional de planeación creada en 1948 constituida por los siete estados de la región biogeográfica del Amazonas brasileiro). La ley prohíbe el beneficio a cualquier persona natural o jurídica de regularizar más de un área ocupada.

El programa Terra Legal es ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Agrario a través de su viceministerio extraordinario (secretaría) de regularización de predios de la región Amazonía. El programa sigue las siguientes etapas para la regularización: i) identificación de las tierras susceptibles de regularización a partir de un proceso de verificación de registros de matrícula inmobiliaria; ii) georreferenciación de las áreas de los baldíos no destinados; iii) registro en el catastro identificando los ocupantes y proceso de formalización de los requerimientos de documentación; iv) destinación de los predios, con una etapa previa de consulta a las entidades públicas pertinentes; v) titulación a particulares que han surtido el proceso de acuerdo a la Ley. Para la titulación en caso de tratarse de área federal de hasta 4 módulos fiscales la visita al predio es opcional, si se trata de área federal de entre 4 y 15 módulos fiscales la visita es obligatoria.

El programa cuenta con un sistema de gestión de los predios llamado SIGEF que automatiza el proceso de certificación de la propiedad, lo cual posibilita el acompañamiento en tiempo real del proceso de regularización.

Además del acceso a la seguridad jurídica, el programa Terra Legal cuenta con componentes de acceso a las políticas públicas que promueven la permanencia de las familias en los territorios rurales: programa de vivienda rural (nueva y mejoramiento), electrificación rural, fortalecimiento a la agricultura familiar, entre otros. El título sobre la propiedad se constituye como un requisito para acceder a estos programas.

La región de la Amazonía brasilera cuenta con un total de 113 millones de hectáreas en terrenos federales de las cuales, para el 2014, 58 millones ya estaban destinadas y 55 millones representaban terrenos baldíos de la nación. En el periodo entre 2009 y 2014, el programa Terra Legal sometió a interés público un total de 29,3 millones de hectáreas de las cuales 21,6 millones quedaron bajo análisis y 7,7 millones fueron liberadas para titulación y asignación (destinación). De estas, 4,7 millones fueron destinadas a órganos públicos del orden federal, estadual y municipal. Por su parte la titulación individual rural incluyó 3 millones de hectáreas que para 2014 contaban con diez mil doscientos (10.200) títulos entregados que representan novecientas mil (900.000) hectáreas. El resto (2,1 millones) quedaron en trámite (Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

En los primeros seis años del programa se asignaron un total de 5,6 millones de hectáreas con una eficiencia variable. El desempeño del programa Terra Legal en sus primeros tres años de ejecución (2009 – 2011) estuvo por debajo de la expectativa con una destinación de un total de 746,4 mil hectáreas. En su segundo trienio (2012 – 2014) mejoró su desempeño con un total de 4,9 millones de hectáreas de tierra destinadas. Sin embargo, el desempeño durante este periodo fue muy dispar, con más de la mitad del área asignada durante un solo año: 2013 (Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

El programa indicó como las principales causas de las demoras los términos de los procedimientos adoptados en relación con la consulta a órganos públicos sobre posible interés en los terrenos en cuestión. Esto refleja los intereses en conflicto de diferentes entidades territoriales (federal, estadual, municipal) frente al uso de la tierra. Este cuello de botella se solucionó con la creación de una cámara técnica constituida por las diferentes entidades involucradas y el registro SIGEF, mencionado anteriormente. Logros sobresalientes para el año 2013 demuestran que esta solución fue exitosa.

En términos de la meta de títulos entregados, durante los primeros seis años el programa solo pudo llegar al 6,4 % (cerca de 10.000 títulos) de la meta establecida que era para el primer trienio de 158.000 títulos (Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

En términos de la focalización del programa a mayo de 2016 puede decirse lo siguiente:

- 94,14 % de los beneficiarios del programa no contaban previamente con ningún tipo de documento que garantizara seguridad sobre la posesión de la tierra.
- Del total de áreas atendidas, el 72,4 % de las titulaciones corresponden a propiedades de hasta un módulo fiscal (minifundio); 22,7 % corresponde a áreas de entre 1 y 4 módulos fiscales (agricultura familiar).
- De acuerdo a lo anterior, el 97,4 % de las propiedades y el 77 % del área destinada para titulación representa al segmento de la agricultura campesina.
- Por otro lado, el segmento de entre 4 y 15 módulos fiscales correspondió al 2,6 % de los beneficiarios del programa con una cobertura del 23 % del área. Esto indica que existe un potencial de reconcentración de la tierra en este segmento. (Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

Al observar la procedencia geográfica de los beneficiarios del programa se encuentra que el 62,5 % son naturales de los estados de la región Amazonía y alrededor de 39 % son de áreas fuera de esta región. De estos últimos, el 97 % llegaron a la región a partir de la década de 1970 con los flujos migratorios intensivos, resultado de la política de colonización agrícola impulsada por el estado federal a partir de los años sesenta (Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

Algunas críticas al programa han indicado el potencial de regularización de ocupaciones indebidas, para lo cual se llama la atención sobre la importancia de la transparencia y publicación de la información del programa, sus beneficiarios y los precios de compra. De acuerdo a un estudio realizado en el 2011, basado en el primer año de ejecución (Brito y Barreto), se encontraron problemas con el trato de solicitudes de una misma familia, lo cual tiene el potencial de legalizar la existencia de latifundios a partir de la fragmentación de la propiedad entre diferentes miembros de una misma familia. Por otro lado, se ha encontrado que al priorizar las

propiedades privadas por encima de las áreas colectivas se corre el riesgo de fomentar conflictos en el territorio e incentivar la expropiación de campesinos por parte de latifundistas (Menezes, 2015; Alves Ribeiro, 2016, con información del MDA).

V. ¿Qué dice la ley brasilera de manera concreta sobre la forma de regular Terra Legal?

La Ley cuenta con 20 artículos especiales para zonas rurales. Los requisitos de acceso son (con excepción de los ocupantes en ejercicio de la función pública o sus cónyuges en órganos del sistema de tierras especificado):¹³

- Ser ciudadano brasilero (nato o naturalizado)
- No ser propietario de un inmueble rural en cualquier parte del territorio nacional
- Practicar la agricultura
- Demostrar el ejercicio de ocupación y explotación directa, mansa y pacífica, por sí mismo o por sus antepasados, anterior a 1º de diciembre de 2004
- No haber sido beneficiado por ningún programa de reforma agraria o de regularización de predios de área rural, con excepción de las situaciones admitidas por el Ministerio de Desarrollo Agrario

Cumplidos los requisitos el Ministerio de Desarrollo Agrario, o el Ministerio de Planeación, Presupuesto y Gestión, se formalizarán las tierras mediante el otorgamiento de propiedad.¹⁴

Se pone un tope máximo de formalización de 1500 hectáreas.¹⁵ No se formalizan predios envueltos en procesos judiciales, salvo en el caso de que el objeto de la demanda no impida el análisis de formalización o haya acuerdo judicial entre las partes.¹⁶ Los ocupantes de terrenos inferiores a la unidad de parcelización son priorizados para nuevos proyectos de reforma agraria.

¹³ Art. 5, parágrafo único: “Fica vedada a regularização de ocupações em que o ocupante ou o seu cônjuge ou companheiro exerçam cargo ou emprego público...” (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016).

¹⁴ Art. 6º: “Preenchidos os requisitos previstos no art. 5o, o Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão regularizará as áreas ocupadas mediante alienação”.

¹⁵ Art. 6.1: “Serão regularizadas as ocupações de áreas de até quinze módulos fiscais e não superiores a 1.500ha (mil e quinhentos hectares)”.

¹⁶ Art. 6.3: “Não serão regularizadas ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial em que sejam parte a União ou os entes da administração pública federal indireta até o trânsito em julgado da decisão, ressalvadas a hipótese de o objeto da demanda não impedir a

En el proyecto inicial se permitía el acceso al programa de formalización por parte de personas jurídicas, pero el artículo fue vetado por el presidente, dada la inconveniencia de expandir el espectro de adjudicatarios en detrimento de personas naturales.¹⁷

Cuenta con un modelo de formalización con progresividad. El primer módulo fiscal es de adjudicación gratuita.¹⁸ A partir de un módulo fiscal, y teniendo en cuenta el precio mínimo fijado en la Planilla de Precios de Referencia elaborado por Inkra (**), se procede a un cálculo porcentual sin subasta de la siguiente manera:¹⁹

- A partir de más de uno y hasta dos módulos fiscales se paga el 10 % del valor mínimo
- Por encima de dos y hasta tres módulos fiscales se paga el 20 % del valor mínimo
- Por encima de tres y hasta cuatro módulos fiscales se paga el 30 % del valor mínimo
- Por encima de cuatro y hasta seis módulos fiscales se paga el 40 % del valor mínimo
- A partir de seis y hasta ocho módulos fiscales se paga el 50 % del valor mínimo
- Entre ocho y diez módulos fiscales se paga el 60 % del valor mínimo
- Entre diez y doce módulos fiscales se paga el 60 % de la cantidad mínima
- A partir de doce y hasta quince módulos fiscales se paga el 80 % del valor mínimo

Los costos para el ocupante por la asignación de derecho real de uso se reducen al 40 % en todos los niveles de tenencia.²⁰ La declaración del ocupante de hasta cuatro módulos fiscales es tenida como suficiente.²¹ La formalización está condicionada a la devolución de área no

análise da regularização da ocupação pela administração pública e a hipótese de acordó judicial”.

¹⁷ Aquí las razones del veto: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-488-09.htm

¹⁸ Art. 11: “Na ocupação de área contínua de até um módulo fiscal, a alienação e, no caso previsto no § 4o do art. 6o, a concessão de direito real de uso se darão de forma gratuita, dispensada a licitação”.

¹⁹ § 1o O preço do imóvel terá como base o valor mínimo da terra nua da Planilha de Preços Referenciais PPR, elaborada pelo Inkra, e o seu cálculo considerará o tamanho da área, nos seguintes percentuais:

I. acima de um e até dois módulos fiscais dez por cento do valor mínimo da PPR

II. acima de dois e até três módulos fiscais vinte por cento do valor mínimo da PPR

III. acima de três e até quatro módulos fiscais trinta por cento do valor mínimo da PPR

IV. acima de quatro e até seis módulos fiscais quarenta por cento do valor mínimo da PPR

V. acima de seis e até oito módulos fiscais cinquenta por cento do valor mínimo da PPR

VI. acima de oito e até dez módulos fiscais sessenta por cento do valor mínimo da PPR

VII. acima de dez e até doze módulos fiscais setenta por cento do valor mínimo da PPR

VIII. acima de doze e até quinze módulos fiscais oitenta por cento do valor mínimo da PPR

²⁰ Art. 12.4: “O disposto no § 1o aplicase à concessão de direito real de uso onerosa, à razão de quarenta por cento dos percentuais ali estabelecidos”.

²¹ Art. 13: “Os requisitos para a regularização fundiária dos imóveis de até 4 (quatro) módulos fiscais serão averiguados por meio de declaração do ocupante, sujeita a responsabilização nas esferas penal, administrativa e civil, dispensada a vistoria prévia”. Parágrafo único: “É facultado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário ou, se for o caso, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão determinar a realização de vistoria de fiscalização do imóvel rural na hipótese prevista no caput deste artigo”.

cubierta por el programa.²² Los costos de topografía corren por cuenta del sujeto de formalización.²³

Condición resolutive de diez años declarativa en proceso administrativo²⁴ que impide la venta exige: explotación agraria; respeto a la legislación ambiental; cumplimiento total del pago.²⁵ Nótese que ninguna de estas condiciones aplica a quien paga la totalidad del precio comercial sobre módulos fiscales por encima del primero (arts. 15.2 y 15.3). El beneficio de formalización se otorga por una única vez.²⁶

Se ofrece un periodo de gracia de 3 años y pagos amortizados hasta por 20 años.²⁷ Dicho crédito se regula bajo la figura oficial de crédito rural²⁸ y se aplica un descuento del 20 % por pago inmediato.²⁹ En caso de reversión del título por incumplimiento de las condiciones se tiene derecho al pago de mejoras útiles y necesarias realizadas durante el período de vigencia contractual.³⁰ Incluye una cláusula general de reversión de todos los terrenos que no estén cubiertos con las medidas de regularización.³¹

²² Art. 14: “As áreas ocupadas insuscetíveis de regularização por excederem os limites previstos no § 1o do art. 6º poderão ser objeto de titulação parcial, nos moldes desta Lei, de área de até 15 (quinze) módulos fiscais, observado o limite máximo de 1.500ha”.

§ 1º: “A opção pela titulação, nos termos do caput, será condicionada à desocupação da área excedente”.

²³ Art. 14.2: “Ao valor do imóvel serão acrescidos os custos relativos à execução dos serviços topográficos, se executados pelo poder público”.

²⁴ Art. 18: “O descumprimento das condições resolutive pelo titular implica resolução de pleno direito do título de domínio ou do termo de concessão, independentemente de notificação ou interpelação, com a consequente reversão da área em favor da União, declarada no processo administrativo que apurar o descumprimento das cláusulas resolutive, assegurados os princípios da ampla defesa e do contraditório”.

²⁵ Art. 15: “O título de domínio ou, no caso previsto no § 4o do art. 6o, o termo de concessão de direito real de uso deverá conter, entre outras, cláusulas que determinem, pelo prazo de dez anos, sob condição resolutive, além da inalienabilidade do imóvel: (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016):

I- a manutenção da destinação agrária, por meio de prática de cultura efetiva; (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

II- o respeito à legislação ambiental, em especial, quanto ao cumprimento do disposto no Capítulo VI da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012; (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

III- a não exploração de mão de obra em condição análoga à de escravo; e (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

IV- as condições e a forma de pagamento. (Redação dada pela Medida Provisória nº 759, de 2016)

§ 1o Na hipótese de pagamento por prazo superior a 10 (dez) anos, a eficácia da cláusula resolutive prevista no inciso

V- do caput deste artigo estender-se-á até a integral quitação.

§ 2o O desmatamento que vier a ser considerado irregular em áreas de preservação permanente ou de reserva legal durante a vigência das cláusulas resolutive, após processo administrativo, em que tiver sido assegurada a ampla defesa e o contraditório, implica rescisão do título de domínio ou termo de concessão com a consequente reversão da área em favor da União.

§ 2o Ficam extintas as condições resolutive na hipótese de o beneficiário optar por realizar o pagamento integral do preço do imóvel, equivalente a cem por cento do valor médio da terra nua estabelecido na PPR vigente à época da emissão do título, respeitado o período de carência previsto no art. 17 e cumpridas todas as condições resolutive até a data do pagamento”.

²⁶ Art. 15.6: “O beneficiário que transferir ou negociar por qualquer meio o título obtido nos termos desta Lei não poderá ser beneficiado novamente em programas de reforma agrária ou de regularização fundiária”.

²⁷ Art. 17: “O valor do imóvel fixado na forma do art. 12 será pago pelo beneficiário da regularização fundiária em prestações amortizáveis em até 20 (vinte) anos, com carência de até 3 (três) anos”.

²⁸ Art. 17.1: “Sobre o valor fixado incidirão os mesmos encargos financeiros adotados para o crédito rural oficial, na forma estabelecida em regulamento”.

²⁹ Art. 17.2: “Na hipótese de pagamento à vista, será concedido desconto de vinte por cento, desde que o requerimento seja realizado no prazo de até trinta dias, contado da data de entrega do título”.

³⁰ Art. 18.2: “Resolvido o título de domínio ou o termo de concessão na forma do caput, o contratante terá direito apenas à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias por ele realizadas durante o período da vigência contratual. (Incluído pela Medida Provisória nº 759, de 2016)”.

³¹ Art. 20.2: “Os imóveis que não puderem ser regularizados na forma desta Lei serão revertidos, total ou parcialmente, ao patrimônio da União”.

La supervisión del proceso de formalización está a cargo de un comité especial del que también hacen parte representantes de la sociedad civil organizada de los territorios en cuestión, de acuerdo a reglamento expedido por la entidad competente.³²

VI. Lecciones para Colombia de los modelos norteamericano y brasilero

Son cinco los aspectos centrales que resumen las lecciones de los modelos de formalización masiva sobre ocupaciones de terrenos baldíos en los Estados Unidos y Brasil:

1. Se necesita ampliar la capacidad de negociación del estado mediante modelos mixtos: Colombia tiene retos similares, en materia de formalización de ocupaciones sobre baldíos, que han enfrentado con modelos mixtos en Estados Unidos y Brasil. Es decir, en ninguno de ellos se ha recurrido en forma exclusiva a la adjudicación en propiedad de unidades mínimas de producción más otorgamiento de derechos de uso como oferta única de formalización.

Mientras en Estados Unidos coexistió el régimen de adjudicación gratuita de 65 hectáreas (Homestead) con la posibilidad de reclamar derecho de compra preferencial a tasa subsidiada hasta por otras 65 hectáreas (Preemption), en Brasil se puede obtener la adjudicación gratuita del primer módulo fiscal (oscila entre 5 y 110 hectáreas con la lógica UAF) y el derecho de compra preferencial sobre tierra ocupada a tasa subsidiada progresiva (más subsidio sobre los primeros módulos).

2. Se requieren enfoques territoriales diferenciados: Estados Unidos y Brasil usaron enfoques territoriales diferenciados para enfrentar con realismo los retos de formalización. En Estados Unidos la mayor parte de la focalización territorial vino de la mano de procesos de expansión vinculados a la formación de nuevos estados autónomos o de nuevas rutas de ferrocarriles, aunque tratándose de tierras del estado federal la jurisdicción de Washington podía verse involucrada, especialmente en procesos de ratificación sobre asignación de derechos por oficinas de registro locales. Aun así, la implementación territorial de la ley en los Estados Unidos sufrió fraudes masivos en su implementación por cuenta de la baja tecnificación de las oficinas de registro y las entidades encargadas de administrar los derechos del Estado sobre los baldíos.

³² Art. 35: “A implementação das disposições desta Lei será avaliada de forma sistemática por comitê instituído especificamente para esse fim, assegurada a participação de representantes da sociedade civil organizada que atue na região amazônica, segundo composição e normas de funcionamento definidas em regulamento”.

Brasil es sin duda el mejor caso de realismo frente a la necesidad de aplicar un enfoque territorial diferenciado a su esquema de formalización. Implementar el modelo más garantista para los ocupantes en zonas de difícil acceso es, en la práctica, el reconocimiento de que donde más urgentes son dichos programas es, precisamente (y no por casualidad), donde menos presencia tiene el Estado y, por ende, donde mayores son los costos para ejercer una presencia activa en materia de recuperación, protección y asignación de baldíos. En otras palabras, los costos de hacer respetar los derechos del Estado deben estar incluidos en fórmulas de enfoque territorial para que los términos de intercambio con los ocupantes reflejen esta realidad y permitan la formalización –bien público de gran valor para la inversión– y la consolidación del estado territorial, particularmente vía impuestos sobre la tierra. Bajo esta lógica realista, en la Amazonía brasilera se encuentran los precios más bajos de todo el programa de formalización, mientras que en las demás zonas rurales la ley fija una tabla de compra preferencial con subsidios menores.

3. *Se requieren enfoques subjetivos diferenciados que reconozcan la diversidad de los ocupantes:* hemos visto que aunada a la focalización de redistribución con gratuidad para pequeños (hasta 65 hectáreas en los Estados Unidos y hasta 1 módulo fiscal en Brasil), en ambos regímenes se hace un esfuerzo (no siempre exitoso) por dar un trato redistributivo diferencial al ocupante mediano –de cuyos esfuerzos personales depende la prosperidad de su ocupación–, del gran ocupante (especulador, latifundista, inversionista, etc.), que en ningún caso puede ser sujeto de iniciativas redistributivas.

En el caso de los Estados Unidos la mezcla del régimen de asignación gratuita hasta por 65 hectáreas (Homestead) con la posibilidad de adquisición de hasta otras 65 hectáreas vía opción de compra preferencial a tasa subsidiada (Preemption) permitió expandir la oferta pública para formalizar tierras a medianos. Estas medidas forzaron a los grandes ocupantes a devolver las tierras al Estado o entrar en modelos comerciales de negociación para extensiones mayores cuando la ley lo permitía, como era el caso de tierras públicas abiertas a oferta.

Por su parte, en el modelo brasilero de Terra Legal se procede al escalonamiento progresivo de la tarifa subsidiada para áreas ocupadas por encima de un módulo fiscal. De esta manera sobre el segundo módulo se procede a dar opción de venta preferencial sin subasta a una tasa altamente subsidiada (10 % del precio comercial en la Amazonía y 40 % del precio

comercial en otras zonas de colonización en el país) y dichos subsidios van decreciendo conforme aumentan los módulos fiscales a formalizar hasta un tope de módulos permitidos –cuya filosofía es distinguir entre medianos ocupantes (cuya formalización subsidiada está en el interés del Estado) de los grandes–. Los módulos fiscales ocupados en exceso a esos topes no pueden ser objeto de formalización y sobre ellos el Estado debe proceder a su recuperación con fines redistributivos.

4. *Se requiere que estos procesos masivos de formalización estén limitados en el tiempo:* tanto en Estados Unidos como en Brasil se han puesto límites temporales a procesos de formalización cuando: (a) se considera que se han agotado las tierras públicas susceptibles de usucapión; o (b) cuando se busque evitar la formalización de nuevas ocupaciones sobre baldíos.

En Estados Unidos los regímenes de formalización de ocupaciones sobre tierras públicas fueron suspendidos desde 1976, con la única excepción de Alaska (donde se suspendió en 1986). En Brasil la Ley de 2009 fijó como requisito de formalización la ocupación y explotación directa anterior a 2005, de esta forma fijó un período de ocupación efectiva mínima de 5 años.

5. *Se requiere una valoración de precios de mercado con alcance territorial:* la hoja de cálculo de precios de referencia (PPR) brasilero evita la fijación de precios irrisorios o rápidamente anacrónicos. La hoja de cálculo de precios de referencia es el resultado de las discusiones técnicas entre los expertos federales agrarios, el INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), las entidades de información que trabajan en el campo y el análisis de la expropiación y adquisición de bienes inmuebles realizados durante los últimos 5 años por las superintendencias de INCRA. También se basa en una investigación realizada por microrregiones de cada estado a través de anuncios en periódicos, sitios especializados, negocios realizados, municipios, opinión de agentes inmobiliarios, evaluaciones de las encuestas y la base de datos de análisis periciales hecha por INCRA.³³

El precio de la tierra se investiga con relación a precios mínimos, medios y máximos que se encuentran en los municipios que componen la microregión estudiada. Los valores se refieren al precio de contado. La cantidad total por hectárea de propiedad se calcula con la suma del valor de la tierra desnuda más las mejoras existentes.

³³ <https://goo.gl/yOOgjy>

Este es un esquema que podría implementarse como parte del OSPR para los casos de formalización masiva como parte del barrido predial y puede incluir un mecanismo de ajuste automático de precios para evitar los problemas más crónicos de la falta de actualización. Cuando la formalización sea solicitada por demanda la valoración comercial se hará vía peritaje sobre el predio respectivo.

Teniendo en cuenta las similitudes, diferencias y lecciones aprendidas de los casos estadounidense y brasilero, a continuación, se presenta el articulado sugerido.

VII. Articulado sugerido para la implementación de un programa masivo de formalización de ocupaciones en terrenos baldíos como parte de los procesos OSPR

Capítulo. Formas de acceso

Sección. Transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos en zonas específicas

Artículo 1. Esta sección dispone sobre la transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos de la nación en municipios específicos definidos por la Agencia Nacional de Tierras.

Artículo 2. La definición de los municipios del artículo 1 se hará previo concepto técnico de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), que los identificará por su atipicidad con relación a criterios que incluyan la débil presencia histórica del Estado y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra.

Artículo 3. Para ser sujeto de formalización en los términos de esta sección el ocupante deberá cumplir, además de los otros criterios fijados en esta ley, con los siguientes requisitos:

1. Ser persona natural
2. Demostrar una ocupación y explotación directa y pacífica del predio a formalizar anterior al 31 de diciembre de 2012 [cinco años previos a la expedición de la ley]

Parágrafo. No habrá lugar a la formalización cuando el ocupante, o su compañero permanente o esposo, ejerza cargo público en la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura, la

Superintendencia de Notariado y Registro, y demás entidades con facultades sobre el registro de finca raíz en cualquier lugar del país.

Artículo 4. Como parte del proceso de ordenamiento social de la propiedad, créase la Hoja de Precios de Referencia (HPR) para zonas relativamente homogéneas administrado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), reportando precios de contado mínimos, medios y máximos por Unidad Agrícola Familiar (UAF), que incorpore un mecanismo de ajuste automático cuando no haya actualización y que esté basado en los siguientes insumos mínimos:

1. Discusiones técnicas entre los expertos del mercado de tierras
2. Investigaciones realizadas por zonas relativamente homogéneas
3. Opinión de agentes inmobiliarios
4. Análisis de precios comerciales

Artículo 5. No se puede dar la formalización en los términos de esta sección cuando la Agencia Nacional de Tierras no cuente con HPR y la Unidad Agrícola Familiar (UAF) actualizadas en los últimos tres años para la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio.

Artículo 6. Cuando el área ocupada sea igual o inferior a una Unidad Agrícola Familiar (UAF) se procederá a la transferencia de propiedad por parte del Estado.

Artículo 7. Sobre la ocupación de las áreas contiguas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF se procederá al registro de opción de compra intransferible a favor del ocupante sobre el título en cabeza del estado así:

1. El plazo para ejercer la opción será de un año
2. Bajo ninguna circunstancia, incluidos los criterios de priorización del RESO, el precio de la tierra referido en la opción de compra sobre la ocupación de las áreas contiguas que excedan una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y hasta cuatro UAF podrá ser inferior a los valores establecidos en el presente artículo.

Parágrafo primero. El precio del inmueble se fijará con base en el valor mínimo de la hoja de precios de referencia aplicables a la zona relativamente homogénea donde se encuentre el predio de acuerdo a los siguientes porcentajes:

1. Más de una y hasta dos UAF, 45 % del valor mínimo de la hoja de precio de referencia
2. Por encima de dos y hasta tres UAF, 50 % del valor mínimo de la hoja de precio de referencia
3. Por encima de tres y hasta cuatro UAF, 65 % del valor mínimo de la hoja de precio de referencia.

Parágrafo segundo. El registro de la opción de compra a favor del ocupante está condicionado a desocupar materialmente el área excedente no sujeta a formalización.

Parágrafo tercero. El retorno material de áreas hasta la cuarta Unidad Agrícola Familiar (UAF) puede cubrir parte del precio de más de una y hasta tres UAF del parágrafo primero así:

1. Por encima de dos y hasta tres UAF el descuento corresponde al 50 % del valor mínimo de la hoja de precio de referencia
2. Por encima de tres y hasta cuatro UAF el descuento corresponde al 40 % del valor mínimo de la hoja de precio de referencia

Artículo 8. Una vez ejercido el derecho de opción del artículo 7 el pago no podrá exceder los siguientes plazos, incluidos los períodos de gracia fijados por la ANT:

1. Para personas naturales del artículo 14: 12 años
2. Para personas naturales del artículo 15: 5 años
3. Para personas naturales del artículo 16: 1 año

Parágrafo primero. Las obligaciones de adjudicatarios de baldíos estipuladas en la ley 160 de 1994 aplicarán al plazo de pago y siete años más contados a partir de la fecha de registro de la transferencia efectiva de propiedad por parte del estado.

Parágrafo segundo. La tasación de intereses se establecerá de acuerdo a los criterios de priorización del RESO.

Parágrafo tercero. La Agencia Nacional de Tierras podrá establecer descuentos de hasta un 10 % sobre el precio total por pago de contado dentro de los tres meses siguientes al ejercicio del derecho de opción del artículo 6.

Artículo 9. Los inmuebles que no puedan ser formalizados en los términos de esta sección deberán ser recuperados.

Artículo 10. Los dineros recibidos por concepto de transferencia de propiedad y formalización de ocupaciones sobre terrenos baldíos de la Nación formarán parte del fondo de tierras y serán utilizados para cubrir de manera prioritaria la demanda de tierras de los sujetos de acceso a tierras establecidos en la ley.

Referencias

Alves, A. et al. (2016). Política de regularización agraria en Rondônia: limitaciones del programa tierra legal y expectativas socioterritoriales. *Confins. Revue Franco-brésilienne de géographie / Franco-brasilera Diario de Geografia* (29).

Arteaga-Vallejo, J., Castro Osorio, C., Cuellar, D., Ibáñez, A. M., Botero, R. L., Murcia, M. y Sánchez, F. (2017). *Fondo de tierras del acuerdo agrario de La Habana: estimaciones y propuestas alternativas (The Land Fund of the Colombian Peace Agreement: Estimations and Alternative Proposals)*.

Censo Nacional Agropecuario. Resumen de resultados, tomo 2 (DANE).

Gates, P. W., Bogue, A. G. y Bogue, M. B. (1996). *The Jeffersonian dream: Studies in the history of American land policy and development*. Universidad de Nuevo México Press.

Menezes, T. C. C. (2015). La regularización agraria y las nuevas formas de expropiación rural en la Amazonia. *Sociedad de estudios y de Agricultura*, 23 (1).

PROGRAMAS ACADÉMICOS

egob.uniandes.edu.co

► Pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos

Preparar líderes para transformar lo público

- 🎓 Título otorgado: Profesional en Gobierno y Asuntos Públicos
- 📄 SNIES: 102920. Registro calificado: resolución No. 16710 del 28 de noviembre de 2013, por 7 años
- 📅 Duración: 4 años (135 créditos académicos, distribuidos en ocho semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

► Maestría en Políticas Públicas

Herramientas para mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas

- 🎓 Título otorgado: Magíster en Políticas Públicas
- 📄 SNIES: 90798. Registro calificado: resolución No. 2056 del 17 de febrero de 2015, por 7 años
- 📅 Duración: 2 años (42 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

► Maestría en Salud Pública

Evidencia y enfoque global que generan cambios en la salud y en la calidad de vida de la población

- 🎓 Título otorgado: Magíster en Salud Pública
- 📄 SNIES: 91281. Registro calificado: resolución No. 3308 del 25 de abril de 2011, por 7 años
- 📅 Duración: 2 años (44 créditos académicos, distribuidos en cuatro semestres)
- 📍 Modalidad: presencial en Bogotá

Ofrecido en conjunto con la
Facultad de Medicina

Más Información



Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo - Universidad de los Andes
Carrera 1 No. 19 - 27 - Bloque AU, tercer piso - Bogotá, Colombia
Teléfono: 3394949 ext. 2073

📘 fb.com/EGOBUniandes
🐦 [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)

Documentos de trabajo EGOB es una publicación periódica de la Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo de la Universidad de los Andes, que tiene como objetivo la difusión de investigaciones en curso relacionadas con asuntos públicos de diversa índole. Los trabajos que se incluyen en la serie se caracterizan por su interdisciplinariedad y la rigurosidad de su análisis, y pretenden fortalecer el diálogo entre la comunidad académica y los sectores encargados del diseño, la aplicación y la formulación de políticas públicas.

egob.uniandes.edu.co

[fb.com/EGOBuniandes](https://www.facebook.com/EGOBuniandes) [@EGOBUniandes](https://twitter.com/EGOBUniandes)