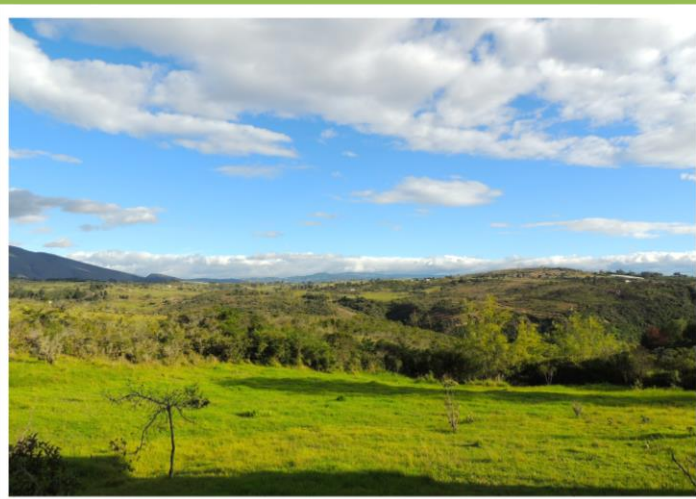




# DIAGNÓSTICO DEL MARCO JURÍDICO SOBRE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MASC) Y ANÁLISIS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN PROGRAMAS DE FORMALIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

Resumen ejecutivo que contiene los principales hallazgos y las recomendaciones de mayor relevancia (para conocer en mayor detalle los contenidos, favor remitirse al documento)

Research and analysis completed by the Land Alliance for Tetra Tech ARD, USAID/Colombia contractor for the Land and Rural Development Program (LRDP). Principal analysts; Germán Zarama and David Varela, Consultants to Land Alliance. Team Leader; Kevin Barthel, Practice Manager – Land Administration, Land Alliance [www.landallianceinc.org](http://www.landallianceinc.org)



## Nota explicativa

A partir de la consultoría denominada “*Diagnóstico del marco jurídico sobre mecanismos alternativos de solución de conflictos (MASC) y su implementación en programas de formalización de tierras en Colombia*”, se produjo un documento dividido en cinco (5) grandes secciones:

- 1- Análisis del marco normativo vigente:** Que contiene la revisión completa de normatividad relevante tanto sobre MASC como en tierras y formalización de la propiedad rural.
- 2- Revisión jurisprudencial:** Aborda primero la jurisprudencia que involucra el uso de MASC y posteriormente aquella sobre formalización de la propiedad rural y derechos sobre la tierra.
- 3- Caracterización general sobre los casos típicos de conflictos asociados con programas de formalización:** Que incluye un análisis general sobre la problemática, categorización general de conflictos, y particularmente los hallazgos generados por la aplicación de una encuesta a diferentes expertos en la materia.

- 4- Descripción general de MASC que han sido utilizados o pueden serlo en programas de formalización de tierras:** Capítulo que involucra una revisión de competencias y funciones institucionales relativas al uso de MASC, así como la reseña de buenas prácticas.
- 5- Reseña sobre experiencias internacionales relevantes:** A lo largo del documento se presentan distintos recuadros sobre las experiencias internacionales más relevantes en la materia, a fin de establecer referentes hacia futuro, para pensar en un programa efectivo que logre involucrar el uso de MASC respecto de la formalización de tierras

Teniendo en cuenta éste esquema, a continuación se presentarán de manera sintetizada los aspectos más relevantes dentro de cada una de las secciones previamente mencionadas, para finalmente hacer lo propio con las principales conclusiones y recomendaciones resultado de la consultoría.



## Origen de la informalidad

En Colombia coexisten diversas problemáticas en el sector rural, destacándose entre ellas las dificultades de acceso (infraestructura), el despojo y abandono de tierras por la violencia, la presencia institucional limitada y la falta de conocimiento entre la población, las cuales de manera directa o indirecta han influido para generar el gran problema de tierras que hoy existe en el país.

# 1. Análisis del marco normativo vigente

**El cambio de visión de la Constitución de 1991 en cuanto a acceso a la justicia.** Como primera medida, se hace necesario mencionar que tanto los mecanismos alternativos de solución de conflictos, como la formalización de la propiedad rural, tienen su fuente directa en la Constitución Política de Colombia de 1991. Respecto de MASC, deben subrayarse los artículos 116 y 229, y en cuanto a formalización, particularmente el artículo 64. Así las cosas, la Constitución introdujo en el ordenamiento colombiano una serie de instrumentos jurídicos paralelos a la administración de justicia formal, encaminados a resolver o superar controversias jurídicas que se susciten entre dos partes, quienes usualmente recurren a un tercero facilitador o mediador, que posee facultades similares a las de un juez aún cuando no pertenece a la jurisdicción. Instrumentos todos que además pueden utilizarse para promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

## Mecanismos Alternativos de Solución de conflictos

### **Desarrollo normativo de mayor relevancia:**

Ley 23 de 1991 - autorizó formalmente a los particulares y funcionarios a intervenir en la solución de las controversias.

**Conciliación:** Decreto 800 de 1991 y Ley 228 de 1995 (posibilidad de acudir a la conciliación para terminar un proceso). Ley 446 de 1998 (define asuntos conciliables, entre ellos en materia agraria y policiva). Ley 640 de 2001 y 1564 de 2012 (clases de conciliación: En derecho y en equidad). Decreto 1716 de 2009 (asuntos susceptibles de conciliación).

**Arbitraje y amigable composición:** ley 1563 de 2012.

**Justicia comunitaria:** Desarrollo de la figura en Sentencia C-631/12.

**Jueces de paz:** Ley 497 de 1999.

### **Institucionalidad dispuesta:**

**Casas de justicia:** Decreto 1477 de 2000.

**Centros de conciliación y arbitraje:** Decreto 1908 de 2000, ley 640 de 2001, Resolución No. 1342 del 17 de agosto de 2004, Ley 1564 de 2012 y decreto 1829 de 2013 (regulación).

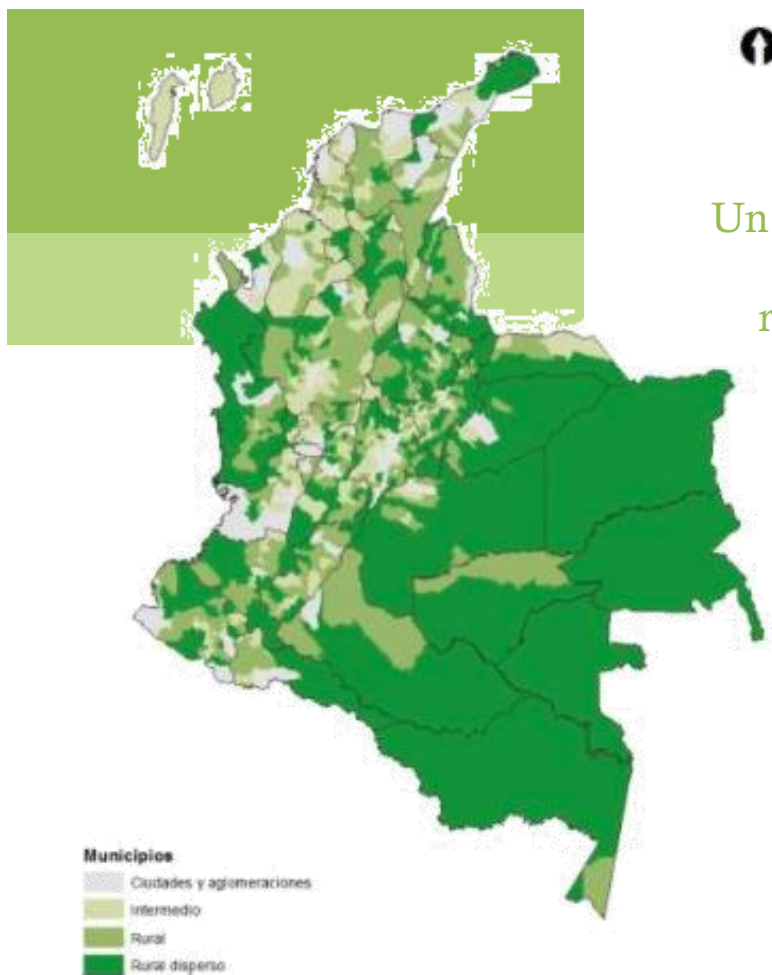
## Formalización de la propiedad rural en Colombia

**Antecedentes históricos:** Referencia a la sentencia C-644 de 2012, la cual se constituye en una fuente de suma importancia en cuanto se refiere al análisis de la historia del campo colombiano.

**El campo y la tierra en Colombia: desafíos y respuestas de política pública:** La elevada concentración de la propiedad de la tierra y, en consecuencia, el predominio de minifundios con escalas de producción ineficientes, unido a la existencia de grandes latifundios con tierras subutilizadas o inexploradas, son características históricas del campo colombiano.

Lo anterior, aunado al conflicto armando y al gran atraso existente en materia de catastro y registro, configura el gran obstáculo que enfrenta cualquier programa de formalización. Debe anotarse que hasta ahora no se ha podido consolidar una política integral que cubra todos los frentes de esas problemáticas

**Normas constitucionales:** Artículo 58 (derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles; y artículo 64 (promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios).



Fuente: DDRS-DNP en el marco de la Misión para la Transformación del Campo

Un dato no menor, es que en Colombia cerca del 60% de los municipios son rurales. Sin embargo, son justamente los que atraviesan por mayores dificultades incluyendo niveles de pobreza de casi el doble respecto a los urbanos.

**Normas legales:**

**Ley 160 de 1994:** Reforma agraria y establecimiento de la Unidad Agrícola Familiar –UAF-.

**El INCODER y la formalización:** Facultades dadas por la ley 160, entre otras para: 1.- Clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado. 2.- Delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares. 3.- Determinar cuando hay indebida ocupación de terrenos baldíos.

**Ordenamiento territorial:** El uso de MASC en el marco de la formalización, no puede dejar de lado las normas sobre ordenamiento territorial y particularmente las competencias municipales. Por ello, debe atender lo dispuesto en la ley 388 de 1997 la cual trató de armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.

**Predios del FRISCO:** Otro gran reto para la formalización, radica en la necesidad de formalizar todas las tierras que han sido incautadas por el Estado con declaratoria de extinción del derecho de dominio, que fueron puestas a disposición del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado -FRISCO-, y entregadas bajo administración a la ya liquidada Dirección Nacional de Estupefacientes (hoy en día a cargo de la Sociedad de Activos Especiales -SAE-).

**Ley 1561 de 2012:** Ésta ley establece un proceso expedito para resolver la situación de los poseedores de inmuebles urbanos o rurales que sean de escaso valor económico, y de igual forma brindar seguridad jurídica a las personas que tengan títulos registrados como falsa tradición para que puedan sanearlos.

**Normas reglamentarias:**

Decreto 3600 de 2007 (sobre ordenamiento del suelo rural y formalización de tierras).

Decreto 4145 de 2011: Creación de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios –UPRA.

Estatuto de registro de instrumentos públicos: ley 1579 de 2012.

Resolución No. 10597 de 2012: la SNR estableció una tarifa especial para el registro de los instrumentos públicos de adjudicación de predios baldíos de la Nación

Decretos 0238 y 0239 del 2012: Creación de la Superintendencia Delegada para la Protección, Restitución y Formalización de Tierras.

## Programas de formalización en curso

Es necesario tener en cuenta que en la actualidad coexisten diversos programas/políticas dirigidos al sector rural que involucran competencias para adelantar formalización. Por ello es importante reseñarlos y tener claro su alcance, dado que eventualmente pueden representar un inconveniente al momento de adelantar una formalización general de predios, como se verá en las conclusiones.

### **Programa de regularización de la tenencia de los bienes ingresados al fondo nacional agrario en cabeza del INCODER:**

El INCODER tiene entre sus objetivos “facilitar a los pequeños y medianos productores rurales el acceso a la tierra y demás factores productivos, promoviendo diferentes alternativas para el uso eficiente, racional y sostenible de los mismos”. Para ello, existe un procedimiento de adjudicación de predios ocupados de manera regular y lícita (particularmente en el Decreto 3759 de 2009), de manera que el INCODER cumple funciones de formalización para ciertos casos y siguiendo una metodología específicamente establecida para ello.

### **Programa de restitución y formalización de tierras para víctimas de la violencia:**

La política de restitución y formalización de tierras a víctimas de la violencia (ley 1448 de 2011) pese a que directamente no guarda relación con el uso de MASC y su marco legal de hecho no los permite para los casos que cubre, de manera transversal puede tener incidencia en otros programas de formalización, toda vez que -como política superior del Estado- tiene un efecto restrictivo sobre todos los asuntos que involucren tierras de población desplazada y, por tanto, es importante definir con precisión cuáles son los asuntos que no pueden entrar a ser resueltos por MASC. Es importante anotar que la ley 1448 de 2011 creó el "Registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente" en el cual se inscriben tanto los predios como las personas que fueron despojadas de sus tierras u obligadas a abandonarlas y su relación jurídica con estas, determinando con precisión los predios objeto de despojo, en forma preferente mediante georreferenciación, así como el período durante el cual se ejerció influencia armada en relación con el predio.

### **Programa de formalización de la propiedad rural:**

El MADR como entidad estatal creada para propiciar el desarrollo rural es el llamado a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. Por eso expidió la resolución No. 0452 de 2010 modificada por la Resolución 181 de 2013 mediante las cuales se crearon el Programa de Formalización de la Propiedad Rural y su Unidad Coordinadora. Éste programa, tiene por objeto promover el acceso a la propiedad de los predios rurales y mejorar la calidad de vida de los campesinos. Sin embargo, el mencionado programa no puede extenderse a situaciones cubiertas por las competencias específicas de otras entidades como el INCODER respecto de baldíos o en desarrollo de otras políticas como la de restitución y formalización de tierras, para el caso de bienes despojados o abandonados por la violencia. De modo que puede considerarse un programa complementario y residual que debe coordinarse estrechamente con los de INCODER y URT.

## 2. Jurisprudencia relevante en materia de MASC y formalización

### JURISPRUDENCIA SOBRE EL USO DE MASC:

Entre otras, debe citarse la Sentencia C-037 de 1996 la Corte Constitucional, la cual estableció una primera aproximación al uso de los MASC en Colombia reconociendo que por medio de ellos "se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias". Así mismo, la sentencia T-268 de 1996, en la cual abordó el tema del acceso a la justicia y las alternativas de solución a los conflictos, precisando que existen algunas limitaciones frente al uso de los MASC.

Respecto al objeto y finalidad de los MASC, en Sentencia 893 de 2001 la Corte encontró que éstos no deben ser interpretados solamente como una manera de descongestionar el aparato de justicia sino también, y principalmente, como una forma de participación de la sociedad civil en los asuntos que los afectan. Puede afirmarse que la Corte no ha cesado de reiterar que los MASC promueven el acceso a la justicia al tiempo que la descongestión de la Rama Judicial. En ese orden, advirtió en sentencia C-160/99 que se trata de "una institución en virtud de la cual se persigue un interés público, mediante la solución negociada de un conflicto jurídico entre partes, con la intervención de un funcionario estatal, perteneciente a la rama judicial o a la administración, y excepcionalmente de particulares".

De suma importancia es también la sentencia C-631/12, en la cual se desarrolló y explicó el carácter democrático y participativo de los MASC. Por su parte, la Sentencia C-156/13 advierte que el respeto por el artículo 116 de la Constitución

En Sentencia C-222 de 2013 se pronuncia la Corte sobre la conciliación como mecanismo de acceso a la administración de justicia; y finalmente en Sentencia C-099 de 2013, la Corte aclaró que tanto para la protección de los derechos, como para la solución de conflictos, el derecho a acceder a la justicia exige en todas y cada una de las etapas del proceso que la actividad de justicia esté orientada a facilitar la solución pacífica de los conflictos y asegurar de manera efectiva el goce de los derechos, y esta regla se aplica tanto a la justicia formal, como a los mecanismos alternativos de solución pacífica de conflictos.

### JURISPRUDENCIA EN DERECHOS SOBRE LA TIERRA Y FORMALIZACIÓN:

#### El derecho de propiedad: Alcance y limitaciones.

La sentencia C-295/93 de la Corte Constitucional abordó el principio denominado "función social de la propiedad" de la Constitución de 1991 y estableció un importante antecedente sobre la formalización de tierras y más específicamente con la intervención del Estado.

Así mismo, la Sentencia No. C-223/94 reitera que el artículo 58 de la Carta garantiza el derecho de propiedad y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, sin embargo, aclara que esa garantía no es absoluta, toda vez que la misma norma. En sentencia C-595 de 1995, la Corte continuó desarrollando el tema de la propiedad y la intervención del Estado, a la luz del artículo 102 de la Constitución.

En concreto sobre la propiedad rural y el deber del Estado de formalizarla y promover la adquisición y explotación por parte de trabajadores del campo, la sentencia C-536 de 1997 expresó que "la función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país".

En sentencia C-006 de 2002, la Corte retomó el anterior precedente para destacar el valor que la Constitución Política de 1991 "otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario.

#### El justo título

El justo título guarda estrecha relación con la formalización de la propiedad rural y en Sentencia de la Corte Suprema de Justicia -CSJ- de 26 de junio de 1964, CVII-372 se precisaron las condiciones que debe reunir

#### Certificado de tradición

En conexidad con el justo título, también la CSJ se pronunció en relación con el certificado de tradición en sentencia del 30 de noviembre de 1987, estableciendo el alcance y limitaciones.

# 3. Caracterización general sobre los casos típicos de conflictos asociados con programas de formalización en Colombia



Previamente a esbozar los casos típicos de conflictos asociados con programas de formalización en Colombia, es oportuno hacer referencia a la problemática misma de la informalidad y revisar en ese sentido los indicadores que dan cuenta de la magnitud del fenómeno en el país.

Entre otras, según datos del Programa de Formalización de la Propiedad Rural del Ministerio de Agricultura, un 48% de los 3.718.000 predios rurales inscritos en el Catastro Nacional no tienen títulos registrados. En ese orden, se tiene que aproximadamente existen 1,7 millones de predios rurales sin formalizar en el país. Por su parte la 'Misión Rural' del DNP, advirtió que a primero de enero de 2013 los predios inscritos eran 3'946.376, de los cuales solo 1'466.591 tiene título de propiedad, lo que significa que más del 60 por ciento de las propiedades están en la informalidad

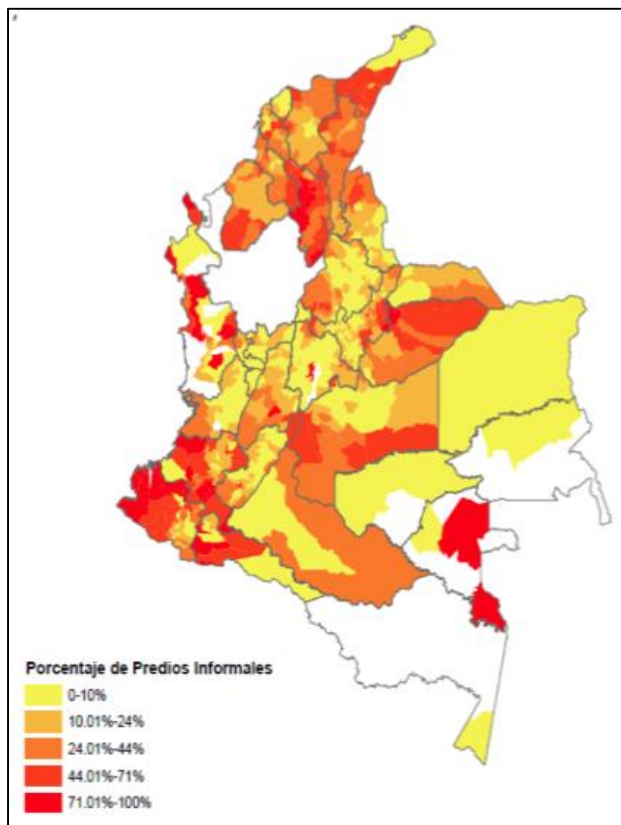
## Algunas causas y consecuencias de la informalidad

Las causas principales se pueden sintetizar en:

- Altos costos asociados a la formalización y difícil acceso a las instituciones (por falta de presencia en zonas rurales apartadas o directamente por ausencia de las mismas).
- Falta de información para los usuarios.
- Restricciones al mercado de tierras generadas por el conflicto.

Por su parte, las consecuencias generales que arroja esa situación de informalidad se pueden resumir en:

- Desvalorización de los predios.
- Se limita o impide el acceso a los servicios financieros (créditos) y a los servicios y subsidios del Estado.
- Representa un desincentivo para la inversión por parte de los agricultores en el mejoramiento de sus predios (riego, adecuación, cultivos permanentes, construcciones).
- Afectación en la generación de ingresos del sector agropecuario.
- Se dificulta protección de los derechos de propiedad.
- Se facilita la usurpación de tierras y el desplazamiento.



Este mapa elaborado por la economista Ana María Ibáñez, muestra el porcentaje en la informalidad de la tierra en Colombia para el año 2012. En naranja y rojo aparecen los municipios donde al menos el 24 por ciento de la tierra rural no está formalmente titulada. Fuente: La Silla Vacía, 2013.

Es de mencionar que el problema catastral y de registro, así como de informalidad, también fue puesto en evidencia en el marco de ejecución de la política de restitución de tierras (ley 1448 de 2011). Al respecto, la misma Unidad de Restitución de Tierras ha manifestado que entre las variables exógenas y endógenas de difícil control, que hacen necesaria la implementación de un modelo de planeación estratégica para hacer de la restitución un proyecto sostenible, se encuentran, entre otras, la alta informalidad en la tenencia de la tierra; la inexistencia de un inventario de baldíos; y la desactualización y baja interrelación entre la información registral, catastral, y de procesos agrarios en zonas afectadas por el despojo y abandono de tierras.

### **Casos de conflictos que usualmente se presentan en relación con la formalización de tierras**

La problemática puesta en evidencia ha suscitado necesariamente distintas interacciones entre actores que, a raíz de la informalidad existente en la propiedad rural y la falta de certeza en los derechos sobre la misma, terminan involucrados en conflictos de diversa índole, los cuales de manera general se esbozarán a continuación en diferentes categorías:

#### **Estrictamente jurídicos-procesales (discusión de derechos):**

- Deslinde y amojonamiento
- Pertenencia
- Posesorio
- Reivindicatorios:
- Servidumbre
- Sucesorio

#### **Conflictos Por falencias administrativas:**

- Falsa tradición
- Vicios en el registro de la propiedad o en el catastro
- Vicios en la adjudicación de tierras del Estado
- Inobservancia de consulta previa
- Uso indebido de recursos naturales

#### **Conflictos De vecindad:**

- Conflictos por ausencia de títulos que acrediten como propietarios a quienes explotan un predio.
- Conflictos por falta de claridad en la delimitación de linderos
- Conflictos por invasión de tierras (uso de tierras ajenas para ganado, uso de aguas)
- Conflictos por reclamaciones de servidumbres (de paso, de acceso, de aguas).
- Conflictos con comunidades/asociaciones campesinas:
  - Por aprovechamiento para el consumo familiar.
  - Por explotación comercial.
  - Por siembra de cultivos ilícitos.

#### **Conflictos con empresas privadas:**

- Por explotación comercial.
- Por incumplimiento del Plan de Manejo Ambiental.
- Por la propiedad del territorio o por límites.

#### **Conflictos con la nación**

#### **Conflictos relacionados con formas organizativas**

#### **Conflictos intrafamiliares sobre la tierra**

# Hallazgos sobre los conflictos asociados con programas de formalización en Colombia a partir de la realización de encuestas técnicas

**A continuación se presentarán algunos de los resultados y análisis generados a partir de la aplicación de una encuesta realizada a distintos consultores expertos en la materia, responsables y ejecutores de política relacionada con tierras y formalización desde el nivel central y regional, así como con especialistas y académicos.**

- **Conflictos más frecuentes en el marco de programas de formalización de tierras en Colombia**

En primer orden se destacaron los conflictos relacionados con sucesiones, seguidos de la falsa tradición, vicios en el registro de la propiedad/catastro, y finalmente conflictos de pertenencia.

Es importante subrayar que varios de los encuestados opinaron que existen problemas importantes respecto de la adjudicación de tierras por parte del Estado, así como conflictos de linderos.

- **Cómo se están resolviendo los conflictos más frecuentes**

Por amplio margen en primer orden se manifestó que actualmente los conflictos tienden a ser resueltos mediante procedimientos judiciales (Justicia civil, justicia agraria, justicia constitucional). En segundo lugar, aparecen los procedimientos administrativos (MADR, INCODER, IGAC, URT).

Sin embargo, muy pocos consideraron que se están resolviendo conflictos mediante el uso de MASC.

- **Tipos de MASC más eficientes (en términos de menores duraciones y costos durante el MASC) para la resolución de los conflictos más frecuentes**

Puede afirmarse que las respuestas a ésta pregunta son plenamente coincidentes con las de la pregunta inmediatamente anterior, y en ese orden se consideraron igualmente la conciliación en equidad y el arreglo directo, como los MASC más eficientes.

- **Entidades públicas o privadas proveedoras más efectivas (en términos de menores duraciones y mayor seguridad jurídica del resultado) de MASC**

Casi con igual número de respuestas, los entrevistados opinaron que las autoridades administrativas (MADR, INCODER, IGAC, URT) y la Defensoría del Pueblo/Personerías Municipales, se pueden considerar como las entidades más efectivas para aplicar MASC.

Llama la atención la poca inclinación frente a las Casas de Justicia, así como de los centros de Arbitraje y Conciliación, los cuales son justamente las entidades especializadas llamadas a aplicar y difundir el uso de los MASC.

- **Razones más frecuentes por las que los MASC no se utilizan para la resolución de conflictos**

Entre las razones más frecuentes, se resaltaron particularmente tres con amplio margen respecto de las demás, estas son:

1. Desconocimiento por sus posibles beneficiarios de los posibles beneficios de los MASC.
2. Número limitado o capacidad limitada de los proveedores de MASC.
3. Confusión general del marco legal sobre MASC, procedimientos judiciales y administrativos.



## 4. Descripción general de MASC que han sido utilizados o pueden serlo en programas de formalización de tierras

**Se desarrollarán primero desde el aspecto institucional, las principales herramientas que contemplan el uso de MASC para resolver conflictos y posteriormente, se revisarán algunos casos de buenas prácticas que se han desatado por contemplar el uso de mecanismos alternativos para resolver conflictos que tienen que ver con la formalización de tierras en Colombia.**

### **Facultades de la Policía en el uso de MASC**

Como se mencionó anteriormente, a la policía se le asignó un rol preponderante en zonas rurales para facilitar el acercamiento entre querellantes y posibles infractores, especialmente en aquellos lugares apartados en donde no existen Centros de Conciliación o entidades con puntos de atención, por lo que el punto de referencia institucional para la población lo constituye la estación o subestación de policía. Sin embargo, es de anotar que muchas veces la misma policía no tiene claras sus funciones y alcance en ese sentido, o no ha recibido la capacitación requerida en cuanto se refiere a solución de conflictos.

Es por ello que la mencionada competencia otorgada a la policía merece especial atención para efectos de revisión de las competencias actuales y su fortalecimiento, teniendo en cuenta además la reciente propuesta de implementar en el país una “Policía rural”, similar a la gendarmería francesa<sup>1</sup>, para garantizar la seguridad de las zonas campesinas durante el posconflicto.

### **Corregidores**

En el ámbito rural el corregidor es una figura muy conocida, siendo un funcionario administrativo que tiene las funciones de Inspector de policía, pero además posee un énfasis en trabajo comunitario dentro del corregimiento de su jurisdicción, dentro de cual ejerce como representante directo del Alcalde.

Las funciones del Corregidor están contempladas en el Código Nacional de Policía, Decreto 1355 de 1970, y entre ellas se destacan algunas que involucran la pedagogía para resolver conflictos.

### **Uso de MASC en centros de conciliación y consultorios jurídicos**

A nivel regional los Centros de Conciliación y los Consultorios Jurídicos de las Universidades representan herramientas clave para materializar el sentido de las normas -previamente detalladas- que regulan el uso de MASC, y particularmente para evitar que los conflictos entre la población rural y que versen sobre tierras, lleguen ante un juez.

### **Casas de justicia**

Una importante herramienta que contempla el uso de justicia formal e informal en zonas rurales, en la medida en que pretende facilitar a la comunidad el acceso a la justicia, prioritariamente en las zonas marginales, en las cabeceras municipales y en centros poblados de los corregimientos de más 2.500 habitantes.

Los objetivos del programa se centran en propiciar la participación efectiva de la comunidad en el diagnóstico y solución de los problemas en materia de administración de justicia y ampliar la cobertura de la administración de justicia, lo cual representa un gran reto para el Estado en la medida en que ello depende de una significativa apropiación presupuestal y un acondicionamiento efectivo del sistema de administración de justicia.

### **Buenas prácticas**

Para conocer en detalle las reseñas sobre buenas prácticas, favor remitirse al documento completo.

# 5. Experiencias internacionales

El equipo de Land Alliance realizó una revisión exhaustiva de la experiencia internacional con MASC en programas de formalización de tierras (principalmente en países que presentan un contexto similar al colombiano, tanto en situaciones de hecho como a nivel del marco jurídico y reglamentario) y encontró un cúmulo significativo de mejores prácticas/lecciones aprendidas que pueden servir de base para el diseño o implementación de componentes similares para los programas en curso en Colombia.

Puede afirmarse que prácticamente no existe ningún programa reciente en el Mundo que no incluya un componente de MASC. En general, no suele tratarse de un conjunto de actividades accesorias o complementarias sino que por el contrario, los MASC se han convertido en un elemento indispensable para garantizar el éxito de este tipo de programas. Asumen diversas modalidades como la justicia comunitaria, la conciliación y la amigable composición, principalmente, pero en cualquier caso hacen parte de la “cadena productiva” de los programas, engranan con las demás actividades y pueden reforzar sus “controles de calidad”. No pueden ni deben operar por separado, como proyectos aislados de simple “refuerzo”. Se trata de una fase clave dentro del proceso de formalización que debe agotarse siempre que se encuentre un conflicto de índole jurídica (típicamente cuestiones de titulación o linderos).

Teniendo en cuenta lo anterior, para pensar en un programa efectivo que logre involucrar el uso de MASC respecto de la formalización de tierras en Colombia, a continuación se presentarán de manera resumida las experiencias internacionales más relevantes en la material (para conocerlas en detalle, favor remitirse al Capítulo 5 del documento completo).

## Principios generales sobre solución de conflictos relacionados con tierras

Una política de tierras es elemento indispensable de cualquier plan de desarrollo y típicamente incluye mecanismos para reducir el riesgo de nuevos conflictos o para solucionar los que ya existen. Cuando la política incluye programas de redistribución o regularización de tierras, su marco legal y regulatorio prevé instrumentos formales (administrativos o judiciales) o informales (MASC) para el manejo de conflictos, que si no se canalizan adecuadamente pueden degenerar en violencia. Por eso en la mayor parte de la legislación revisada por el Banco Mundial para construir su “Marco de Evaluación de Gobernanza sobre la Tierra” (LGAF, por sus siglas en Inglés) desarrolla dos principios comunes para los dos tipos de mecanismos:

1. Asignación clara y precisa de responsabilidades: que les permite operar normalmente y evita que sean objeto de abusos por parte de grupos de interés o individuos poderosos.
2. Logro efectivo y oportuno de resultados: El marco legal y regulatorio debe limitar al mínimo posible la posibilidad de reabrir casos, sin perjuicio de todas las garantías del debido proceso y la doble instancia, en el caso de los mecanismos formales.

## El Caso del Perú: La justicia formal desvaloriza la justicia comunitaria

En su esfuerzo por condensar mejores prácticas internacionales sobre gobernanza de tierras, el LGAF del Banco Mundial ha asignado importancia primordial a instituciones de justicia comunitaria por considerar que son las más próximas al nivel local y pueden ser las ideales para decidir en una primera instancia este tipo de conflictos.

Específicamente el LGAF del Perú estudió las instituciones comunitarias para la resolución de conflictos relacionados con tierras como las Asambleas de las Comunidades Campesinas/Nativas, las Rondas Campesinas, las Rondas Urbanas, y el “presidente del barrio”. Los ciudadanos pueden optar por usar un mecanismo formal o comunitario para solucionar sus conflictos sobre tierras según: (a) el monto del conflicto; (b) la accesibilidad del sistema formal; (c) la ubicación del terreno materia del conflicto.

En ese sentido, la Constitución peruana reconoce que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas pueden ejercer función jurisdiccional dentro de sus territorios, siempre que no violen derechos fundamentales y actúen conforme el derecho consuetudinario.



### **El Caso de México: Carriles paralelos de conciliación extrajudicial que se complementan y refuerzan**

En 1992 México aprobó cambios profundos a la estructura de la propiedad agraria que había prevalecido desde la Revolución de 1910. La implementación de estas reformas fue acompañada de un programa de regularización de los derechos sobre bienes ejidales y los de comunidades indígenas, incluidos mecanismos para solucionar antiguos conflictos, asegurar los derechos colectivos e individuales sobre la tierra y prevenir posteriores violaciones.

A partir de ello, la regularización de los derechos a través de un proceso de certificación y registro tuvo un alto impacto positivo en términos de prevención/solución de conflictos. Para este fin se estableció un sistema especializado de tribunales de primera y segunda instancia que en 7 años pudo resolver alrededor de 350.000 casos, la mayoría de linderos o herencias sobre derechos individuales o membrecía de las comunidades titulares de las propiedades. Dos MASC complementaron al sistema de tribunales: La Procuraduría Agraria, organismo federal; y la Junta de Conciliación Agraria.

La ventaja fundamental de estos MASC ha sido el llegar a un acuerdo vinculante entre las partes, sin ganadores ni perdedores, que favorece la reconstitución del tejido social que el conflicto pudo haber debilitado.

### **El Salvador: MASC como componentes de un ambicioso proyecto de administración de tierras durante el postconflicto**

Por más de 30 años, El Salvador aplicó una política de reforma agraria y logró que 300.000 hectáreas de latifundios fueran expropiadas y distribuidas. El proceso se aceleró después de los Acuerdos de Paz de 1992, sin embargo, antes de los acuerdos y después de ellos la ejecución de los programas sobre tierras fue retardada por un sistema anticuado de catastro y registro.

El proyecto de administración de tierras financiado por el Banco Mundial respondió a esa urgente necesidad de modernizar servicios de catastro/registro de la propiedad, principalmente a través de la creación de una institución nacional económicamente autosuficiente y responsable de mantener al mismo tiempo registro y catastro – el Centro Nacional de Registros (CNR).

El sub-componente de MASC de este proyecto incluyó tres tipos de actividades: (i) campañas de “concientización”; (ii) capacitación de “brigadas de campo” sobre conciliación; (iii) difusión de información amigable sobre los avances del proyecto y los títulos que se proponía expedir o corregir.

La consolidación exitosa de las funciones de catastro y registro en el CNR, convirtió al proyecto en una mejor práctica mundial: Además de regularizar aproximadamente 1,1 millones de propiedades, entre otras cosas redujo el tiempo de registro de las transacciones sobre inmuebles de entre 30 - 45 días a entre 15 - 17 días, y los costos de transacción de dichos registros bajaron de US\$28 a US\$12 por propiedad.

La gestión eficaz del CNR le permitió solucionar oportunamente los problemas técnicos y operativos que aparecieron en la utilización de MASC con el apoyo de expertos del sector privado y organizaciones no gubernamentales que participaron activamente del trabajo de campo.

# Conclusiones y recomendaciones

## Problemáticas estructurales a resolver

Considerando tanto la coyuntura general que presenta el campo colombiano, así como la problemática previamente descrita con relación a la informalidad de la tierra y a su vez pensando en el uso de MASC para resolver los conflictos asociados a la formalización, se puede aseverar que actualmente el acceso a la justicia en dichas zonas (tanto formal como informal) enfrenta serios obstáculos que tienen que ver, entre otras cosas, con las condiciones geográficas que aíslan algunos sectores y dificultan el acceso a otros, así como el entorno de violencia que se ha instalado en el campo colombiano desde hace más de 50 años, factores estos que explican el déficit de oferta institucional dispuesta para resolver conflictos en zonas apartadas, a pesar de los esfuerzos realizados para conseguirlo.

En ese orden, la inexperiencia en la intervención de la conflictividad rural (incluyendo la informalidad) mediante el uso de mecanismos alternativos de solución de conflictos, se perfila hoy como el gran reto a superar en el diseño de un modelo articulado que involucre la convivencia, la seguridad jurídica y la justicia, que parta de la organización de la oferta institucional e involucre en la misma la información relevante desde todos los sectores involucrados, pero especialmente del INCODER, la Unidad de Restitución de Tierras, el IGAC, la SNR y el Ministerio de Agricultura a través del Programa de Formalización de la Propiedad Rural.

## Análisis crítico de la coexistencia del régimen de restitución de tierras con la política de formalización

Dadas las ventajas que ofrece el procedimiento regulado por la ley 1448 es posible prever actuaciones tendientes a falsear la calidad de víctima, con lo cual se “blindarían” predios a fin de que no se intervenga mediante el programa de formalización, ni se adelanten acciones tendientes a resolver conflictos existentes mediante MASC.

Explicado lo anterior, también debe tenerse en cuenta que dado el carácter expedito de la ley 1448, se ha identificado que muchas personas que buscan formalizar sus predios –habiendo sido desplazados por la violencia- han resuelto acudir a la jurisdicción de restitución con las implicaciones que ello tiene en materia presupuestal por los altos costos de esos procesos, incluso existiendo opositores, pero siendo éstos “amigos o vecinos” de los reclamantes y teniendo ambos claridad sobre los derechos de cada uno<sup>1</sup>. Dichos trámites de formalización deberían poder ser adelantados de manera oportuna y eficiente en instancia administrativa, sin necesidad de desgastar la jurisdicción de restitución de tierras.

## Ventajas del uso de MASC respecto del proceso judicial para formalizar

Bajo las anteriores salvedades efectuadas respecto de la aplicación de la ley 1448, puede afirmarse que las personas que se encuentren inmersas en conflictos sobre la tierra y que hagan uso de los MASC, poseen una gran ventaja respecto de aquellas que adelantan un proceso judicial agrario ordinario, pues dada su formalidad, además de los tiempos extremadamente largos para su resolución (como se vio previamente), necesariamente implica ciertas dificultades especialmente para cumplir con los requisitos documentales, entre las que se encuentran:

- La vigencia del Certificado de Tradición y Libertad (CTL) es muy corta.
- Dificultad para obtener el CTL en municipios con información de registro no sistematizada.
- La expedición de certificado de INCODER sobre procesos agrarios es muy lenta en algunos municipios. (Es un requisito innecesario).
- La información de predios colindantes exigida por los jueces muchas veces está disponible en el IGAC pero es de difícil acceso. Algunas territoriales no la expiden.

- Altos costos de planos topográficos con cabida y linderos.
- El certificado plano expedido por IGAC es más económico pero no incluye información de colindantes exigida por los jueces. No es de fácil lectura para los abogados o el juez por el sistema de códigos.
- Algunos jueces aceptan ficha predial del IGAC. No existe para predios desenglobados, los cuales requieren nuevo levantamiento topográfico.
- La articulación de catastro y registro aplicada en los actuales procesos de actualización catastral tiene algunos efectos adversos no previstos. Por ejemplo en El Tambo (Cauca), la actualización ocasionó el englobe de lotes de poseedores que no tienen matrícula individual, lo cual causó problemas en la facturación del impuesto predial.
- El proceso judicial implica el costo de curador ad litem
- Los jueces aplican criterios distintos en cuanto a cuáles requisitos son indispensables y cuáles no lo son. Esto dificulta la labor de los abogados y favorece la especulación con servicios por parte de particulares y peritos como en el caso de los planos prediales.
- El uso de MASC evita la congestión judicial.

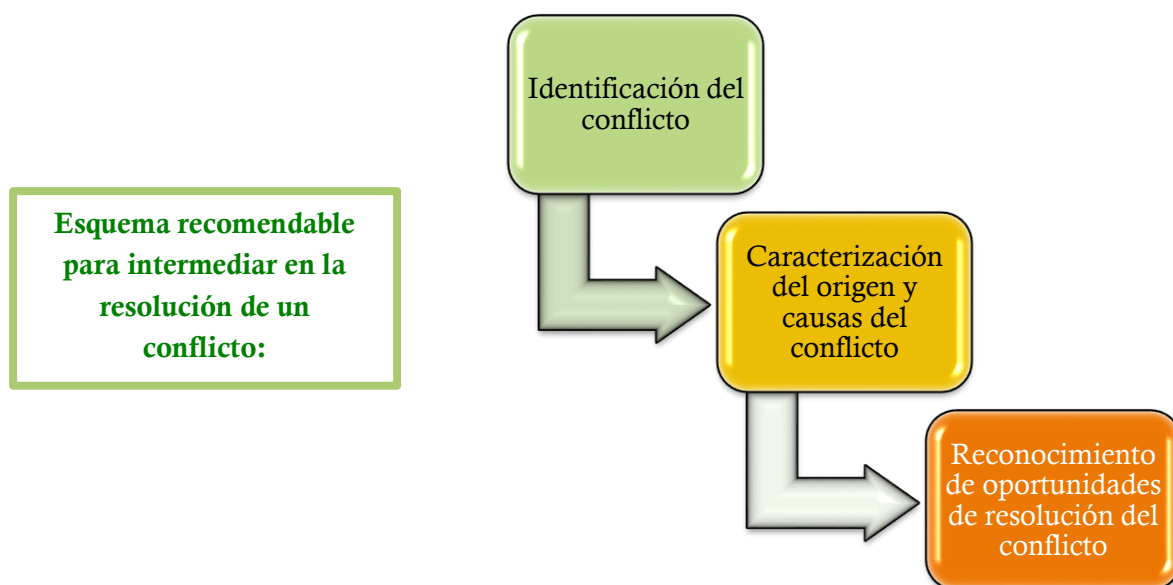
### Recomendaciones para la aplicación de MASC en conflictos relacionados con la formalización de la propiedad rural

Para poder hablar de la aplicación de un mecanismo alternativo de solución de conflictos, en primer lugar es necesario identificar la existencia de un conflicto, así como las características y particularidades inherentes al mismo.

La noción de conflicto puede estar asociada a otros conceptos, por ejemplo, ‘problema’, ‘disputa’ o ‘litigio’. Por esta razón, antes de comenzar una intervención en una comunidad determinada, es importante explorar allí esas denominaciones para llegar a un acuerdo sobre la idea que se quiere transmitir al referirse a ‘conflicto’

Una vez identificado entonces el conflicto -en éste caso aquel que involucra una o más propiedades rurales- se debe prestar especial atención a la presencia de determinados factores que pueden facilitar la solución del mismo, a saber:

- **Origen del conflicto**
- **Estructuras de oportunidad de resolución del conflicto**



---

## Recomendaciones generales de fortalecimiento institucional

### Facultades de Policía en zonas rurales:

- Debe propenderse por el fortalecimiento del servicio de Policía en el ámbito rural, mediante un efectivo planteamiento operativo que permita garantizar la cobertura y el desarrollo de los procesos de prevención, disuasión e intervención frente a los conflictos y contravenciones, encaminado a satisfacer las necesidades de convivencia y seguridad ciudadana.

### Uso de nuevas tecnologías para la aplicación de MASC:

- A partir de programas existentes como los Kioskos “Vive Digital”, los cuales son puntos de acceso comunitario a Internet establecidos hasta el momento para 5300 centros poblados (veredas y corregimientos) de más de 100 habitantes, donde pueden conectarse y recibir capacitaciones gratuitas en uso y apropiación de las TIC a cargo del Ministerio de las Tecnologías de la información y las Comunicaciones, se puede pensar en la posibilidad de articularlo con los programas del Ministerio de Justicia, Centros de Conciliación y Consultorios Jurídicos de Universidades, para que la población pueda recibir asistencia y capacitación en el uso de MASC, y por qué no, contemplar la posibilidad de realizar conciliaciones o mediaciones de manera virtual, en aquellos lugares en donde se dificulte el acceso por parte de funcionarios o personas capacitadas para hacerlo.
- También es importante considerar el desarrollo de una herramienta tecnológica administrada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, en la que los Centros y las entidades avaladas, los servidores públicos habilitados por ley para conciliar y los notarios, deban registrar la información relacionada con el desarrollo de sus actividades y desagregarla por temática, para poder tener en el país información oficial de confianza especialmente de tipo estadístico, que permita medir la capacidad, alcance y uso efectivo de los MASC. Como se puso de presente, en la actualidad dicha información consolidada no existe, especialmente para saber qué tipo de conflictos se están reclamando, los tiempos de solución de los mismos, regiones de mayor incidencia, etc.

### Campaña general nacional de formalización de predios:

- La difusión y uso de MASC debe estar estrechamente ligada a la campaña nacional y regional de formalización de la propiedad rural. Es por ello que en el marco del Programa de Formalización, debería tener cabida y participación el Ministerio de Justicia (como directo responsable y regulador del uso de MASC), así como la vinculación en regiones de los distintos centros de conciliación, arbitraje, mediación y consultorios jurídicos acreditados.
- Éste programa deberá además tener una “cara visible” en todas las regiones, de manera que cuando menos se garantice un coordinador y responsable de articular a las entidades involucradas y transmitir a nivel central los requerimientos particulares de las distintas regiones, especialmente en las zonas rurales más apartadas.