

# PROGRAMA DE TITULACION Y MODERNIZACION DEL REGISTRO Y CATASTRO

(CO-0157)

## RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO Y GARANTE:** República de Colombia

**ORGANISMO EJECUTOR:** Departamento Administrativo de la Presidencia de la República

**MONTO Y FUENTE:**

BID:	US\$ 38,5 millones (OC)
Aporte local:	US\$ 65,5 millones
Total:	US\$104,0 millones

**PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:**

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda del préstamo:	Dólares de los EE.UU., de la facilidad unimonetaria.

**OBJETIVOS:** El Programa busca contribuir a la consolidación de un mercado de tierras en Colombia que funcione en forma ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales. Son objetivos específicos del Programa: i) realizar avances en la formalización de la propiedad sobre predios urbanos y rurales por medio de la titulación e inscripción en el registro; ii) contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad a través de la modernización de los sistemas de registro y catastro; y iii) proteger áreas ambientalmente sensibles y los derechos comunitarios minorías étnicas de los posibles impactos de las actividades de titulación en áreas rurales.

**DESCRIPCION:** El Programa consta de cuatro componentes: i) Titulación de terrenos baldíos rurales (US\$23.500.000); ii) Titulación de predios urbanos (US\$9.500.000); iii) Modernización del registro y catastro (US\$54.000.000); y iv) Protección ambiental en áreas rurales (US\$4.000.000).

Como resultado de este Programa se logrará realizar la adjudicación de títulos de propiedad registrados de aproximadamente 100.000 predios rurales en 200

municipios y 150.000 predios urbanos en 50 municipios; automatizar los sistemas de más de 100 oficinas de registro y alrededor de 15 oficinas seccionales de catastro dentro del área del Programa, con cerca de 5 millones de folios reales convertidos a folio magnético y cartografía digitalizada y georeferenciada de 1,5 millones de predios; desarrollar un sistema de información geográfica para apoyar la regularización rural; y demarcar áreas de conflicto en unidades de conservación del Sistema de Parques Nacionales Naturales y resguardos indígenas.

El Programa será ejecutado en cuatro años por la Oficina de la Presidencia de la República a través del Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial (PP), con cuatro entidades subejecutoras: la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE).

**CLASIFICACION  
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 7 de mayo de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III. El Informe de Impacto Ambiental y Social fue aprobado el 14 de marzo de 1997.

**BENEFICIOS:**

El avance en la formalización de los derechos de propiedad predial y el apoyo a la elevación de la seguridad jurídica de la propiedad a través del Programa contribuirá a facilitar el acceso de los propietarios urbanos y rurales al sistema financiero; estimulará la producción y las inversiones que permitirán un crecimiento sostenido; y dinamizará el mercado de tierras en el país.

En el área ambiental y social, el Programa generará los incentivos para un manejo sostenible de predios rurales a través de inversiones y prácticas de producción apropiadas al disminuirse la incertidumbre asociada con la falta de un título legalizado. Asimismo, el Programa contribuirá a la protección del medio ambiente y de las tradiciones culturales nativas del país al impedirse la titulación en áreas ambientalmente frágiles, parques nacionales, resguardos indígenas y tierras de las comunidades negras.

**NIVEL DE  
POBREZA EN LOS  
MUNICIPIOS  
BENEFICIARIOS:**

Los principales beneficiarios de esta operación serán aproximadamente 250.000 propietarios en más de 200 municipios rurales y urbanos seleccionados, entre otros criterios, por su alto índice de pobreza. Dado

que el índice de pobreza no está entre los criterios principales de elegibilidad para la selección de tales municipios, el Proyecto no está dirigido a los grupos de más bajos ingresos. Sin embargo, utilizando el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas como indicador de pobreza, se encontró que en promedio el 64% de la población en estos municipios tiene necesidades básicas insatisfechas y que en 181 municipios más de la mitad de la población no alcanza los niveles para satisfacer estas necesidades.

**RIESGOS:**

Demora en la ejecución por el desarrollo de conflictos sociales en zonas de titulación. La existencia de conflicto social en el país puede retrasar o detener la ejecución de las labores de titulación del Programa, sobre todo en el área rural. El Programa ha minimizado este riesgo mediante la selección de municipios donde no existen actualmente conflictos sociales. Asimismo, el Programa permite la selección de nuevos municipios a través de criterios definidos si alguno de los seleccionados se ve afectado por conflictos sociales que impiden realizar las actividades de titulación en el mismo durante la ejecución del Programa.

Bajos niveles de demanda por títulos de propiedad. Los procedimientos para la titulación de terrenos baldíos rurales o predios urbanos desarrollados con base en el marco legal existente requieren la solicitud previa del poseionario del terreno. Como resultado de la naturaleza voluntaria del proceso de titulación, existe la posibilidad de que la respuesta no alcance el nivel de las metas de titulación previstas. Este riesgo es minimizado en el Programa con la selección de municipios rurales y urbanos donde existen predios catastrados sin título, así como una demanda real y potencial de solicitudes de titulación. Asimismo, con el fin de reducir en mayor grado este riesgo, el Programa incluye campañas de promoción y divulgación durante el proceso de titulación a través de medios masivos de difusión a nivel local, municipal y regional.

Falta de coordinación interinstitucional. La ejecución del Programa requiere de una estrecha colaboración entre las agencias subejecutoras del Programa, así como de la participación indirecta de la Federación Colombiana de Municipios (FCM) y el Ministerio de Medio Ambiente. Durante la preparación de la operación se lograron importantes avances en la coordinación y comunicación interinstitucional. Sin embargo, el riesgo de un menor grado de colaboración durante la ejecución puede retrasar el cumplimiento

de metas del Programa. El Programa busca minimizar este riesgo mediante el fortalecimiento tanto del PP como ente coordinador como de las unidades coordinadoras dentro de cada entidad subejecutora. Asimismo, este riesgo será minimizado con la inclusión del Ministro de Medio Ambiente dentro del Consejo Asesor del PP.

Aportes oportunos de contrapartida. Las restricciones financieras que enfrenta el sector fiscal en Colombia pueden afectar severamente el nivel de ejecución del Programa. Una programación presupuestal que no contemple la totalidad de recursos de contrapartida requeridos por cada agencia subejecutora para la ejecución de la operación, puede impactar significativamente el logro de las metas previstas. Este riesgo se minimiza al contar con US\$39 millones, de un total de US\$65,5 millones de aporte local, provenientes de recursos propios de la SNR para el financiamiento del Programa.

**MONTOS LIMITES  
PARA  
ADQUISICIONES:**

Los montos límites por sobre los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán licitación pública internacional son US\$350.000 para bienes y US\$200.000 para contratación de servicios de consultoría.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO EN EL PAIS  
Y EN EL SECTOR:**

El Directorio del Banco aprobó en agosto de 1995 el Documento de País para Colombia (GN-1886), el cual planteó tres niveles prioritarios en la estrategia del financiamiento del Banco en el país: i) apoyo a la inversión directa en los sectores sociales para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población; ii) reforzamiento de la capacidad de gestión de las instituciones públicas, con el objeto de aumentar la eficiencia del gasto público; iii) promoción de la participación creciente del sector privado, a través de una serie de iniciativas destinadas a elevar la productividad de la economía.

Este Programa es consistente con la promoción del aumento de la eficiencia de la inversión a través de una mayor productividad. A través del avance en la formalización de los derechos de propiedad predial y el apoyo a la elevación de la seguridad jurídica de la propiedad, el Programa contribuirá a facilitar el acceso de los propietarios urbanos y rurales al sistema financiero; estimulará la producción y las inversiones que permitirán un crecimiento sostenido; y dinamizará el mercado de tierras en el país.

**EXCEPCIONES A**

Con base en las ventajas técnicas e institucionales

**POLITICAS DEL  
BANCO:**

del PNUD para proyectos similares, se recomienda la contratación directa del PNUD para llevar a cabo los servicios de administración del PP (párrafo 3.32).

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Como condiciones previas al primer desembolso del préstamo, el prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco evidencia de que: i) se han firmado los convenios marco entre el PP y los organismos subejecutores del Programa (párrafo 4.1); ii) el personal profesional del PP ha sido contratado (párrafo 3.4); iii) se encuentra formalizada la unidad de coordinación del Programa en el IGAC y los profesionales han sido contratados (párrafo 3.15); iv) se ha seleccionado la firma consultora para realizar el estudio para el establecimiento del catastro legal en el país (párrafo 3.16); v) el prestatario deberá presentar a satisfacción del Banco el primer plan operativo anual (párrafo 3.21); vi) se ha firmado el convenio con el PNUD (párrafo 3.32); y vii) se ha ampliado la conformación del Consejo Asesor del PP para incluir al Ministro del Medio Ambiente, o a su delegado (párrafo 4.2).

Durante la ejecución del Programa deben cumplirse las siguientes condiciones: i) a los seis meses de vigencia del contrato de préstamo se implementará el sistema de monitoreo de los impactos del Programa y se habrá iniciado el estudio sobre situación de tenencia en parques (párrafo 5.23c); ii) a los 12, 30 y 46 meses de vigencia del contrato de préstamo se presentarán informes sobre los impactos sociales, económicos y ambientales del Programa (párrafo 5.23c); y iii) 45 días antes del inicio del año de ejecución se presentará al Banco para su aprobación el plan operativo anual correspondiente (párrafo 3.21).

## I. MARCO DE REFERENCIA

### A. Aspectos macroeconómicos

- 1.1 La economía colombiana enfrenta actualmente una coyuntura difícil. El crecimiento de 3% del producto bruto interno (PBI) en 1996 está por debajo del promedio de los últimos tres años. Las elevadas tasas de interés resultado de la política monetaria restrictiva, la apreciación cambiaria y la crisis política, originaron una contracción de la producción de la industria manufacturera, la construcción y el comercio y desincentivaron la inversión privada.
- 1.2 El manejo de las finanzas públicas constituye el reto más importante para el logro de un equilibrio macroeconómico. El continuo aumento del gasto público en los últimos años ha sido financiado básicamente con los superávits generados por las empresas públicas y la seguridad social. Si bien esto ha permitido mantener un balance de las cuentas del sector público agregado entre 1993 y 1995, el preocupante incremento del déficit del gobierno central puede desequilibrar el resto del sector público.
- 1.3 Dadas las dificultades para realizar ajustes en el gasto corriente, un instrumento importante de la política fiscal pasó a ser el Programa Anual de Caja (PAC). A través del PAC, el Gobierno controló los desembolsos de los programas de inversión pública, estimándose que el porcentaje de desembolsos sobre lo presupuestado fue en promedio inferior al 50 % durante 1996. Ello afectó la ejecución de una serie de proyectos e incrementó el rezago presupuestal en 0,8 puntos para alcanzar el 3,4 % del PBI.
- 1.4 A fines de 1996 se aprobó la Ley de Racionalización del Gasto con el fin de flexibilizar las rentas y reducir el rezago presupuestal: se redujeron los aportes de la Nación a fondos específicos y se facultó al Gobierno a legislar en materia de supresión o fusión de entidades durante los primeros seis meses de 1997. Esta ley permitiría un recorte estimado de US\$900 millones para 1997. También en diciembre se aprobó la Ley de Endeudamiento Territorial, dirigida a controlar el aumento de la deuda de las entidades territoriales.

### B. La problemática de la tenencia de tierras

- 1.5 Dos son los problemas que vienen impidiendo el desarrollo de un mercado de tierras que funcione de manera ágil, transparente y abierta en áreas tanto rurales como urbanas: la informalidad de la propiedad predial y la inseguridad jurídica de la misma. A continuación pasamos a describirlas.

#### 1. La informalidad de la propiedad predial

- 1.6 Colombia tiene más de 1.050 municipios agrupados en 32 departamentos sobre una extensión de más de un millón de kilómetros

cuadrados. La autoridad catastral, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), estima que existen unos 10 millones de predios a nivel nacional, de los cuales aproximadamente el 70 % son urbanos. Se estima que 1,9 millones de predios en el área urbana y un millón en el área rural se encuentran sin soporte legal. Estos predios figuran como ocupados por simples poseedores o por individuos con un título que no ha sido registrado (subregistro). Sin embargo, no existe precisión sobre la extensión del problema.

- 1.7 En el área urbana, el creciente déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda y la debilidad coercitiva del Estado para hacer cumplir las leyes y aplicar sanciones, vienen originando no sólo invasiones de terrenos de entidades estatales, de propiedad de administraciones municipales o de particulares, provocadas o espontáneas, sino también la subdivisión de predios en contravención con las ordenanzas territoriales locales.
- 1.8 En el área rural, la política de adjudicación de tierras en el país brindó un incentivo adicional para la ocupación de terrenos baldíos de propiedad de la Nación por parte de colonos pobres, desplazados en muchos casos por el narcotráfico y los conflictos sociales.
- 1.9 Hasta antes de la Ley 30 de 1988, el derecho de adjudicación de la tierra dependía de las mejoras realizadas por el colono en el área, entendiéndose éstas como la tala de hasta dos terceras partes del área. Esta política promovió la deforestación en el país, generando la pérdida de cobertura vegetal y desequilibrios entre la vocación de la tierra y su uso actual. Se estima que la tasa anual de deforestación en el país alcanza las 600.000 hectáreas de bosques.
- 1.10 Asimismo, el proceso de adjudicación de tierras ejerció una fuerte presión sobre los resguardos y reservas indígenas. La competencia por tierras entre campesinos e indígenas generó problemas de orden público, obligando al Gobierno a definir una política explícita de preservación de la diversidad étnica y cultural. Esta política incluye la continuación del programa de constitución de resguardos sobre tierras baldías, la adquisición de predios y mejoras a los colonos para la restitución de resguardos y la legalización de las tierras del Fondo Nacional Agrario adquiridas para comunidades indígenas.
- 1.11 Si bien en 1988 se buscó corregir el impacto ambiental negativo de la adjudicación de tierras, no es sino hasta la implementación de la actual política de tierras en 1994 que se establecen normas más exigentes, tales como el peritazgo ambiental como parte del procedimiento para la titulación de baldíos, encaminadas a proteger

el medio ambiente y la diversidad étnica<sup>1/</sup>. Sin embargo, el Estado carece de los instrumentos necesarios para el cumplimiento de las normas establecidas. En muchos casos, no existe información precisa sobre los límites de las unidades de conservación, resguardos indígenas y las tierras colectivas de las comunidades negras que permita asegurar que la titulación de baldíos se realice dentro del marco legal actual.

## 2. La inseguridad jurídica de la propiedad

- 1.12. La inseguridad jurídica de la propiedad raíz en Colombia se origina por la falta de una descripción legal clara y única de la propiedad. Esta situación existe porque la descripción en las escrituras de los títulos de propiedad no permite identificar la localización geográfica del predio en forma precisa. Asimismo, la autoridad registral, la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), identifica los predios por sus linderos históricos sin tener en cuenta el dinamismo de sus cambios y sin realizar una confrontación de los mismos o una medición del área de las propiedades. Estos dos factores combinados permiten la inscripción múltiple de una misma área de terreno sin que exista la posibilidad de detectar la anomalía, reduciendo la seguridad jurídica sobre la propiedad.
- 1.13. La solución al problema de la inseguridad jurídica de la propiedad requiere de la formación de un catastro legal en el país, que permita identificar cada predio geográficamente y por propietario. Para ello, tres acciones son necesarias: i) la automatización de la información del registro y del catastro; ii) el intercambio obligatorio de información entre el IGAC y la SNR; y iii) el saneamiento de los derechos de la propiedad.

## C. El proceso de titulación, registro y catastro de la propiedad

### 1. Titulación

- 1.14. En las últimas décadas, el Gobierno de Colombia llevó a cabo acciones dirigidas a reducir la informalidad de la propiedad predial mediante la titulación de predios en áreas tanto urbanas como rurales.
- 1.15. En el área rural, el proceso de titulación de baldíos como estrategia de adjudicación de tierras ha sido lento. Desde su creación en 1961, la autoridad responsable de esta actividad, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), entregó sólo

---

<sup>1/</sup> La Ley 160 de 1994 establece que no serán adjudicables los baldíos: i) aledaños a los Parques Nacionales Naturales, incluyendo las zonas de amortiguación en la periferia del respectivo parque; ii) situados dentro de un radio de cinco kilómetros alrededor de zonas con explotaciones de recursos naturales no renovables; iii) seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de significación para el desarrollo económico y social; iv) tengan la calidad de inadjudicables conforme a la ley o constituyan reserva territorial del Estado; o v) donde estén asentadas comunidades negras o indígenas que constituyan su hábitat (deben ser constituidos resguardos o titularse colectivamente, según sea el caso).



380.000 títulos de propiedad, muchos de ellos sin estar registrados, adjudicando 12,3 millones de hectáreas. Entre las causas de esta baja efectividad sobresalen: i) el enfoque pasivo caracterizado por una respuesta casuística a las demandas individuales que se presentan; ii) la complejidad y falta de normalización de los procedimientos para la titulación; iii) la inexistencia de un sistema de información adecuado para controlar el proceso de titulación, lo que ha venido impidiendo un control más efectivo de las tierras adjudicadas, la localización de baldíos en el país y la definición de zonas no aptas para titulación; y iv) el uso exclusivo del limitado personal de planta del INCORA y del IGAC para realizar las respectivas actividades de titulación y catastro, sin realizar la contratación de empresas privadas.

- 1.16 En el área urbana, la actividad de titulación es relativamente nueva. El Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE), responsable de la titulación de terrenos de propiedad estatal invadidos, inició un programa de titulación bajo el concepto de cesión gratuita en 1993, que se suspendió el siguiente año a raíz de un concepto emitido por el Consejo de Estado sobre la incompatibilidad del mecanismo con la nueva Constitución. Sobre la base de un fallo de la Corte Constitucional dictado en 1996, se reinician las labores de titulación bajo el amparo de la Oficina de la Presidencia.
- 1.17 En el caso de los terrenos bajo administración municipal, la responsabilidad por su formalización legal recae en los municipios. Sin embargo, los municipios no cuentan con la capacidad institucional para realizar esta labor debido a que el fallo de la Corte Constitucional ha sido relativamente reciente. Como respuesta a la necesidades por títulos, la Federación Colombiana de Municipios (FCM), entidad que agrupa a los municipios, ha tomado la responsabilidad de coordinar las actividades de formalización de la propiedad individual en estos terrenos.
- 1.18 El Gobierno de Colombia ha venido realizando avances para solucionar el problema de baja titulación de predios rurales y para iniciar la titulación en áreas urbanas. En 1995 se creó el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial (PP), con un Consejo Asesor con funciones básicas de coordinación y apoyo. Los objetivos del PP son: i) regularizar, dentro de los términos legales vigentes, los derechos de propiedad sobre los predios que vienen siendo ocupados sin soporte legal y ii) diseñar y establecer un nuevo sistema de titulación y registro.
- 1.19 El PP viene coordinando y ejecutando acciones específicas con las entidades responsables como parte de sus actividades. Estas incluyen: i) la modificación del procedimiento de titulación a fin de agilizar su trámite; ii) el desarrollo de cinco proyectos piloto para poner a prueba la implantación del nuevo procedimiento; y iii) la modificación de la estructura institucional del INCORA

creando un ente coordinador del Componente dependiente de la Gerencia General.

- 1.20 Asimismo, el Consejo de Estado determinó recientemente que la legislación actual no impide la contratación externa por parte del INCORA de las actividades de inspección ocular y peritazgo ambiental. Esto permitirá la expansión de la capacidad del INCORA para titular.

## 2. Registro

- 1.21 Aún cuando se logra regularizar la tenencia de un predio, el manejo manual de muy altos y crecientes volúmenes de información en la SNR ocasiona que el proceso de registro sea lento y dispendioso, restándole agilidad al mercado predial.
- 1.22 A esto se suman las dificultades existentes para actualizar la información registral debido al alto nivel de subregistro en el país. Si bien el subregistro fue exacerbado por la entrega de títulos no registrados por INCORA antes de 1994, tres factores se han identificado como obstáculos para la reducción del mismo. Estos son: i) el costo de la escritura, incluyendo multas e intereses moratorios asociados con el retraso en el registro, el cual afecta principalmente a los estratos más pobres; ii) la tramitación engorrosa y el alto número de requisitos para inscribir un predio; y iii) la falta de un conocimiento entre los titulares sobre los procedimientos para la formalización de su propiedad y los beneficios asociados con la misma.
- 1.23 En 1990, se inició un plan de modernización para la transcripción de 13,9 millones de folios de matrícula inmobiliaria en medio magnético en las 192 oficinas principales y seccionales del SNR en el país. Sin embargo, hasta el momento sólo se han automatizado 25 oficinas y se han grabado alrededor del 50% de los folios existentes.
- 1.24 Asimismo, con el fin de contribuir a disminuir el incentivo económico al subregistro, el Gobierno redujo las tarifas de registro. El costo total de los derechos notariales y de registro para personas adquirientes de vivienda de interés social, rural o urbana, es de aproximadamente US\$9 o 5% del salario mínimo mensual. Asimismo, el PP viene preparando un proyecto de Ordenanza para ser puesto a consideración de los gobernadores departamentales, dirigido a eliminar los intereses de mora y multas asociado con el retraso en el registro para poseedores pobres de predios baldíos o vivienda de interés social.

## 3. Catastro

- 1.25 Las funciones catastrales en Colombia comprenden tres tipos de actividades: formación, conservación y actualización de la información catastral. El proceso de formación de la base de información catastral consiste en un conjunto de actividades

orientadas a definir las características físicas, fiscales y económicas de cada predio. Una vez compilada la información se inicia el proceso de conservación o mantenimiento del catastro. La actualización consiste en renovar o confirmar los datos derivados del proceso de formación, mediante la revisión física de los elementos del catastro y la detección de las modificaciones. La actualización se realiza cada cinco años.

- 1.26 Actualmente, el catastro en Colombia tiene únicamente propósitos fiscales. La información catastral brinda una identificación jurídica parcial de los inmuebles o predios al no encontrarse interconectada con el registro. Algunos pasos hacia la expansión del presente catastro fiscal a un catastro legal en el país han sido dados. En 1992, el IGAC inició la automatización de la producción de cartografía catastral y del manejo de información catastral y cartográfica. Sin embargo, las dificultades presupuestales enfrentadas por la institución sólo permitieron equipar 12 oficinas seccionales y locales del IGAC de un total de 67 a nivel nacional y digitalizar cerca de 645.000 predios en ocho ciudades y algunas zonas rurales. Asimismo, a partir de este año, el IGAC ampliará el formulario de actualización para recoger información adicional sobre la condición de tenencia cuando no exista título ni contrato que dé soporte legal a la ocupación.

D. Resolución de conflictos de propiedad

- 1.27 En Colombia, la resolución de conflictos sobre derechos inmobiliarios son resueltos por la vía judicial o por medio del arbitraje y la conciliación. Típicamente, las acciones civiles destinadas a cautelar los derechos posesionarios o vinculadas a la adquisición del título de propiedad (la Acción Reinvindicatoria, la Acción de Pertenencia, la Acción Restitutoria y la Acción Posesionaria), son planteadas ante el Poder Judicial y resueltas asimismo por éste. Debido a lentitud de los trámites a través de la vía judicial, el arbitraje y la conciliación vienen siendo utilizados como mecanismos alternativos para resolver conflictos de carácter particular y contenido patrimonial, incluyendo controversias relativas a linderos o medidas perimétricas de propiedades. Centros de conciliación están siendo organizados por asociaciones, fundaciones, agremiaciones, corporaciones y cámaras de comercio, previa autorización del Ministerio de Justicia. Adicionalmente, el Ministerio de Justicia viene evaluando la creación de Juzgados de Paz a fin de acelerar los procesos de litigio entre particulares, que incluyen los conflictos de tenencia.
- 1.28 En el caso específico de conflictos de propiedad sobre predios rurales, el INCORA puede adjudicar los predios baldíos de propiedad del Estado a sus ocupantes y además, está facultado para procesar ante los Tribunales Administrativos, una declaración de extinción del dominio por falta de explotación económica de predios de propiedad de particulares.

- 1.29 La resolución de conflictos entre particulares requiere de un sistema de registro y catastro con información suficiente que facilite este proceso. En Colombia, antes de realizar el saneamiento de los derechos de propiedad a través de la resolución de conflictos, la información del registro y del catastro deben ser automatizadas y posteriormente unificadas.

E. El marco legal actual de la política de adjudicación y registro de predios

1. Adjudicación

- 1.30 En el área rural, la Ley 160 de 1994 define la actual política de tierras a través de la implementación de un mercado de tierras que permita un acceso más ágil de individuos a la propiedad de la tierra. La Ley creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dirigido por el Ministerio de Agricultura como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades, estableciendo un marco institucional adecuado para la implementación de la política. Dentro de este marco, el INCORA es el ejecutor del subsistema de adquisición y adjudicación de tierras.
- 1.31 La Ley 160 de 1994 derogó en su totalidad la Ley 135 de 1961 e introdujo reformas sustanciales al régimen de titulación de baldíos. Esta Ley y sus reglamentos respectivos establecen los procedimientos para la adjudicación de baldíos; las restricciones ambientales y de protección de resguardos y reservas indígenas a las tierras adjudicables; las extensiones de tierra máximas y mínimas adjudicables.
- 1.32 En el ámbito urbano, la Ley 9 de 1989, denominada de Reforma Urbana, representa el marco normativo para la legalización de títulos para la vivienda de interés social. Específicamente, la Ley establece que sólo los terrenos de entidades públicas del orden nacional ocupados ilegalmente para vivienda de interés social con anterioridad al 28 de julio de 1988 deberán ser cedidos a título gratuito.

2. Registro

- 1.33 El Decreto 1250 de 1970 contiene el estatuto de registro que, en líneas generales, centralizó el servicio de registro inmobiliario, dado que con anterioridad los registradores eran funcionarios públicos en oficinas particulares lo que se oponía a su tecnificación; creó un sistema unitario de matrícula de bienes inmuebles mediante los folios reales; y estableció un procedimiento registral que contempla las normas principales que deben regir un sistema de registro inmobiliario.

F. Estrategia del Banco en el país

- 1.34 El Directorio del Banco aprobó en agosto de 1995 el Documento de País para Colombia (GN-1886), el cual planteó tres niveles prioritarios en la estrategia del financiamiento del Banco en el país: i) reforzamiento de la capacidad de gestión de las instituciones públicas con el objeto de aumentar la eficiencia y la equidad del gasto público; ii) apoyo a la inversión directa en los sectores sociales para mitigar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población; y iii) promoción de la participación creciente del sector privado, a través de una serie de iniciativas destinadas a elevar la productividad de la economía.
- 1.35 Este Programa es consistente con la promoción del aumento de la eficiencia de la inversión a través de una mayor productividad. A través del avance en la formalización de los derechos de propiedad predial y el apoyo a la elevación de la seguridad jurídica de la propiedad, el Programa contribuirá a facilitar el acceso de los propietarios urbanos y rurales al sistema financiero; estimulará la producción y las inversiones que permitirán un crecimiento sostenido; y dinamizará el mercado de tierras en el país.

G. Acción del Banco en el sector

- 1.36 El Banco ha aprobado préstamos para Colombia por un total de US\$680.686.000 para los sectores agrícola y pesquero, monto que representa un 10,4 % del portafolio del país. Existen actualmente tres proyectos agrícolas en ejecución. El Programa de Inversiones de Desarrollo Rural III (608/OC-CO), por un total de US\$75 millones, que brinda financiamiento para proyectos de inversión en áreas agrícolas y ambientales, así como asistencia técnica y fortalecimiento institucional en organismos descentralizados. Aprobado en 1990, las reformas políticas e institucionales llevadas a cabo en el sector posteriormente a la aprobación de la operación han retrasado su ejecución. El plazo para el compromiso y el desembolso del financiamiento del préstamo se ha ampliado hasta enero de 1998. El Programa de Adecuación de Tierras (863/OC-CO), aprobado en 1995 por US\$233,4 millones, tiene como objetivo apoyar la estrategia del gobierno en el sector de riego y drenaje. La lentitud para el cumplimiento de condiciones previas, así como las restricciones presupuestarias impuestas al financiamiento de contrapartida por el gobierno central no están permitiendo realizar normalmente los desembolsos del préstamo. Finalmente, el Programa de Desarrollo Alternativo (984/OC-CO), aprobado en 1996 por un total de US\$90 millones, brindará apoyo a los esfuerzos de gobierno por realizar inversiones necesarias en áreas afectadas por la producción de cultivos ilícitos. Este programa se encuentra en etapa de cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso.

H. Acciones de otras agencias

- 1.37 En cuanto a las acciones de otras entidades multilaterales, el Banco Mundial viene apoyando los esfuerzos de reforma agraria del Gobierno colombiano. El proyecto de reforma agraria buscaría la transferencia de tierra subutilizada con potencial agrícola de grandes a pequeños agricultores. Si bien el proyecto se encuentra en estado temprano de preparación, éste podría estar compuesto de actividades de selección y subdivisión de predios existentes, inversiones en infraestructura complementaria, la creación de instituciones de asistencia técnica, comercialización y servicios financieros, y el marco legal y de políticas que fortalezcan el programa de reforma agraria del Gobierno y aseguren un mercado de tierras efectivo.
- 1.38 En 1991, el Banco Mundial aprobó el Programa de Desarrollo Territorial, cuyo objetivo general era desarrollar los municipios fortaleciendo su capacidad de gestión, la inversión en infraestructura básica y la capacidad de generación de rentas propias a través del catastro. A través de este proyecto se han financiado actividades orientadas a completar el inventario predial, las cuales incluyen actualización, formación catastral y toma de fotografía aérea.
- 1.39 Asimismo, a fines de 1993, este organismo aprobó el Programa de Manejo de Recursos Naturales (PMNR), a través del cual se vienen ejecutando actividades de delimitación y titulación de tierras de propiedad colectiva de las comunidades negras en la zona del Pacífico. Este programa apoya la tarea emprendida por el Gobierno de Colombia de reconocimiento y fortalecimiento de la identidad étnica y cultural de estas comunidades.

I. Conceptualización del proyecto

- 1.40 El proyecto está enmarcado en el objetivo de reducir la informalidad en la tenencia de tierras y contribuir a elevar la seguridad jurídica de la propiedad. Ello facilitará el acceso de los propietarios urbanos y rurales al sistema financiero y estimulará las inversiones que permitirán un crecimiento sostenido en los sectores agrícola y de la construcción en los próximos años. El logro de estos objetivos se traducirá en el mediano plazo en la elevación del nivel de vida de las personas de bajos ingresos, en el estímulo a la conservación de los recursos naturales, y en el respeto a las tradiciones culturales de las comunidades indígenas y negras del país.
- 1.41 En este sentido, las actividades de formalización de la propiedad predial se efectuarán dentro los términos legales vigentes en materia de procedimientos y de salvaguardar la integridad de áreas protegidas, las cuales incluyen áreas ambientalmente sensibles, resguardos indígenas, tierras comunales de comunidades negras, tierras de patrimonio arqueológico, así como las normas urbanas de

construcción actuales. Se priorizarán las áreas con formación catastral para evitar la expansión de la frontera agrícola.

- 1.42 Las actividades de modernización del registro y catastro permitirán iniciar la creación de un catastro legal en el país que hará más eficiente la metodología de inscripción de predios en el registro, mejorar la calidad de la información tanto de registro como de catastro y ampliar el acceso de los usuarios a esta información.

## II. EL PROYECTO

### A. Objetivos y Metas

- 2.1 El Programa busca apoyar la consolidación de un mercado de tierras en Colombia que funcione en forma ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales.
- 2.2 El Programa tiene los siguientes objetivos: i) realizar avances en la formalización de la propiedad sobre predios rurales y urbanos por medio de la titulación e inscripción en el registro; ii) contribuir a garantizar la seguridad legal de la propiedad a través de la modernización de los sistemas de registro y catastro; y iii) proteger áreas ambientalmente sensibles y los derechos comunitarios de minorías étnicas de los posibles impactos de las actividades de titulación en áreas rurales.
- 2.3 Como resultado de este Programa se realizará la adjudicación de títulos de propiedad registrados de aproximadamente 100.000 terrenos baldíos rurales en 200 municipios y 150.000 predios urbanos en 50 municipios; automatizar los sistemas de oficinas de registro y oficinas seccionales de catastro dentro del área del Programa, con 5 millones de folios reales convertidos a folio magnético y cartografía digitalizada y georeferenciada de 1,5 millones de predios; desarrollar un sistema de información geográfica con 26 nodos a nivel nacional; y demarcar áreas de conflicto en unidades de conservación del Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y resguardos indígenas.

### B. Descripción del programa

#### 1. Componente de titulación de terrenos baldíos rurales

- 2.4 El componente proveerá la asistencia técnica y procedimientos administrativos para llevar a cabo labores de titulación e inscripción en el registro de terrenos baldíos y predios en áreas para vivienda campesina en municipios rurales seleccionados; y apoyar al INCORA en la planificación, supervisión y verificación de estas actividades en la sede central y oficinas regionales en el área del Programa.

#### 2. Componente de titulación de predios urbanos

- 2.5 Este componente apoya la gestión del INURBE y municipios urbanos seleccionados en la formalización de los derechos de propiedad sobre predios urbanos de propiedad de entidades estatales y municipios, ocupados sin soporte legal desde antes de julio de 1988, un año anterior a la aprobación de la Ley 9 de 1989.
- 2.6 Son actividades de este componente: i) realizar el inventario, titulación e inscripción en registro de predios urbanos; ii) brindar asistencia técnica al INURBE y a la Federación



Colombiana de Municipios para la planificación, supervisión y verificación de las labores de titulación en las correspondientes sedes centrales y oficinas locales en el área del Programa; y iii) realizar un estudio para la evaluación ex-post del impacto socioeconómico de la titulación de predios urbanos.

### 3. Componente de modernización del registro y catastro

- 2.7 El componente contribuirá a la reducción de la inseguridad jurídica de la propiedad brindando la asistencia técnica necesaria para: i) automatizar la información de registro y catastro con el fin de permitir que las entidades relacionadas con el proceso de titulación tengan acceso seguro y rápido a la misma; ii) contribuir a acelerar la futura integración del sistema registro-catastro; iii) apoyar la actualización de la información de registro mediante la disminución de subregistro en el país.
- 2.8 Las actividades en el área de registro del componente incluyen: i) adquirir el equipo para automatizar la información de registro en las oficinas regionales de la SNR en el área del Programa; ii) digitalizar los datos contenidos en los folios de matrícula inmobiliaria en archivo magnético en las oficinas de registro público en el área del Programa; iii) diseñar y desarrollar una campaña a nivel nacional para la divulgación y promoción del registro de propiedades como estrategia para reducir el subregistro; iv) analizar las restricciones legales, administrativas y económicas que impiden la eficiencia del sistema de registro; y v) brindar asistencia técnica a la SNR para realizar la supervisión de las actividades de conversión de la matrícula inmobiliaria a folio magnético.
- 2.9 Las actividades en el área de catastro comprenden: i) revisar los mapas catastrales de los predios urbanos y rurales en el área del Programa; ii) preparar los archivos digitales de la cartografía catastral urbana y rural en el área del Programa; iii) apoyar la labor de densificación de la red geodésica nacional y elaborar la cartografía urbana; iv) realizar la capacitación de agrimensores en el país; v) adquirir equipo para el procesamiento, captura y producción de información catastral gráfica y alfanumérica en oficinas seccionales y locales del IGAC en el área del Programa; y vi) brindar la asistencia técnica al IGAC para realizar labores de supervisión de las actividades de revisión y digitalización de cartas catastrales, elaboración de cartografía urbana y formación del catastro legal.
- 2.10 Con el fin de contribuir a la futura integración del sistema registro-catastro, el componente comprende además un estudio para la evaluación y reforma de la legislación de registro y catastro vigente y de los mecanismos institucionales y técnicos, incluyendo el desarrollo de protocolos y sistemas de comunicación, que permitirán sentar las bases para la creación del catastro legal en el país.

#### 4. Componente de protección ambiental en áreas rurales

- 2.11 El componente incluye las siguientes actividades: i) modernización del inventario estatal sobre tenencia de tierras mediante la implementación de un Sistema de Información Geográfica (SIG) en 25 oficinas regionales del INCORA y en la sede de Bogotá, la correspondiente capacitación y los procedimientos para institucionalizar el uso de información geográfica en áreas del Programa; ii) la georeferenciación de planos topográficos de resguardos indígenas en municipios rurales del Programa; iii) revisión y digitalización de cartas catastrales de las zonas físicas homogéneas rurales; iv) la demarcación de los límites en sectores de conflicto de diez unidades de conservación dentro del SPNN, el cual incluye un estudio sobre la situación de tenencia y ocupación ilegal en parques nacionales naturales; v) la capacitación para los funcionarios o contratistas que realizarán el peritazgo ambiental de predios; y vi) la evaluación de los impactos socioeconómicos y ambientales de la titulación rural.

#### C. Costo y financiamiento

- 2.12 El costo total del programa que se propone asciende a US\$104 millones. Concordante con el techo financiero de endeudamiento asignado por las autoridades colombianas, el Banco financiará US\$38,5 millones (37%), con recursos de capital ordinario, con un aporte local por el equivalente de US\$65,5 millones (63%); de los cuales 26,5 millones serán aportados por la República de Colombia con cargo al presupuesto nacional y el equivalente de US\$39 millones que será cubierto enteramente con recursos propios de la SNR. El cuadro siguiente muestra las categorías de inversión para cada una de las actividades e indica las fuentes de financiamiento.

COSTO Y FINANCIAMIENTO (en miles de US\$)

Categorías	Banco	Aporte Local	Total	%
<b>I. Administración y coordinación</b>	<b>2.500</b>	<b>0</b>	<b>2.500</b>	<b>2,4</b>
<b>II. Costos directos</b>	<b>34.000</b>	<b>57.000</b>	<b>91.000</b>	<b>87,5</b>
2.1 Titulación de terrenos baldíos rurales	15.500	8.000	23.500	22,6
2.2 Titulación de predios urbanos	4.000	5.500	9.500	9,1
2.3 Modernización del registro y catastro	11.000	43.000	54.000	51,9
2.4 Protección ambiental en áreas rurales	3.500	500	4.000	3,9
<b>III. Sin asignación específica</b>	<b>1.615</b>	<b>3.100</b>	<b>4.715</b>	<b>4,5</b>
<b>IV. Costos financieros</b>	<b>385</b>	<b>5.400</b>	<b>5.785</b>	<b>5,6</b>
4.1 Intereses	0	4.800	4.800	4,6
4.2 Comisión de crédito	0	600	600	0,6
4.3 FIV	385	0	385	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>38.500</b>	<b>65.500</b>	<b>104.000</b>	<b>100,0</b>

2.13 A continuación se describen las principales categorías de inversión:

1. Administración y coordinación

2.14 Esta categoría (2,4% del costo total) comprende la asistencia técnica al PP, el cual funcionará como unidad de coordinación y secretaría técnica del Programa. La categoría incluye además los costos de la agencia PNUD (0,3% del costo total), la cual se encargaría de la administración de los contratos, adquisición de los equipos varios de esta unidad y del apoyo contable, así como los costos de la firma de auditoría externa.

2. Costos directos

2.15 Esta categoría (87,5% del costo total) incluye los costos directos de los siguientes componentes:

a. Titulación de terrenos baldíos rurales. Contratación de servicios de firmas consultoras especializadas para las labores de titulación y consultorías individuales para apoyar la labor de planificación, supervisión y verificación del INCORA.

b. Titulación de predios urbanos. Servicios de firmas consultoras para realizar la actividad de inventario y titulación; y consultorías individuales para apoyar las acciones de coordinación, supervisión y evaluación tanto del INURBE como de la Federación Colombiana de Municipios.

c. Modernización del registro y catastro. Contratación de firmas consultoras para realizar las actividades de registro y de catastro, así como para llevar a cabo el estudio para la formación del catastro legal; consultorías individuales de apoyo a las labores de supervisión del IGAC y la SNR, así como para apoyar la formación del grupo de catastro legal en IGAC; y la adquisición de equipos para la modernización de la SNR e IGAC.

d. Protección ambiental en áreas rurales. Adquisición de los equipos requeridos para el sistema de información geográfico y la contratación de servicios varios de firmas especializadas.

3. Sin asignación específica

2.16 Esta categoría (4,5% del costo total) comprende los imprevistos asociados a los costos directos del Programa.

4. Costos financieros

2.17 Esta categoría (5,6% del costo total) comprende los intereses que se devengarán durante el período de ejecución del proyecto, la comisión de compromiso por saldo no desembolsado y los gastos de inspección y vigilancia.

### III. EJECUCION DEL PROGRAMA

#### A. Modalidad de Ejecución

- 3.1 La ejecución del Programa será coordinada por el PP, agencia que guiará el proceso de programación anual y seguimiento. La ejecución de las actividades del Programa será realizada directamente por firmas especializadas privadas, las cuales serán contratadas anualmente por el PP y por las agencias subejecutoras (INCORA, INURBE, SNR e IGAC) responsables de acuerdo a la normativa sobre manejo del presupuesto fiscal, a través de sus respectivas oficinas de administración. Unidades de coordinación en cada agencia subejecutora serán responsables de la planificación y supervisión de las actividades bajo su responsabilidad. El Anexo I muestra el organigrama de ejecución del Programa.

#### 1. Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial

- 3.2 El Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial (PP) será el principal contacto entre el Banco y el Gobierno durante la ejecución.
- 3.3 El PP funcionará como ente coordinador, tanto técnico como administrativo, del Programa y ejecutor de actividades específicas del Programa. El PP tendrá las siguientes responsabilidades en el Programa: i) establecer los planes operativos para la ejecución de los proyectos que conforman el Programa, dirigir el proceso de adquisiciones y contrataciones, y solicitar los desembolsos del Programa sobre la base de los informes presentados por las agencias subejecutoras; ii) elaborar el presupuesto y someterlo a consideración del Consejo Asesor; y iii) efectuar el seguimiento y la evaluación de las diferentes fases del Programa. El PNUD continuará realizando las tareas de administración de adquisiciones y contratos con el PP durante la ejecución del Programa.
- 3.4 El PP contará con un personal de cinco profesionales: un director; tres especialistas responsables de orientar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el desarrollo de las operaciones de regularización de predios urbanos, regularización de predios rurales y geoinformática; y un especialista administrativo y financiero quien coordinará sus actividades con las unidades administrativas y presupuestarias de las agencias subejecutoras. La contratación de los profesionales será una condición previa al primer desembolso del préstamo.

B. Mecanismos de Ejecución por Componente

1. Componente de titulación de terrenos baldíos rurales

- 3.5 La ejecución de la actividad de titulación de baldíos en áreas rurales estará a cargo de firmas especializadas contratadas vía concurso internacional de selección, de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Anexo C. El trabajo se realizará a nivel nacional en 200 municipios agrupados geográficamente en diez macrorregiones (Centro Oriente, Costa Atlántica, Bajo Magdalena, Magdalena Medio, Central, Zona Cafetera, Pacífico Sur, Sur Oriente, Oriente y Norte). Las firmas contratadas seguirán los procedimientos de titulación, los cuales incluyen la preparación y promoción de la titulación; la recepción, estudio y aceptación de solicitudes de adjudicación; la inspección ocular y peritazgo ambiental; elaboración de planos prediales; las aclaraciones y fijaciones de lista; la adjudicación del predio; y su registro y publicación.
- 3.6 La supervisión y evaluación de las labores de titulación estarán a cargo de las oficinas regionales del INCORA, con el gerente regional como responsable, de conformidad con los lineamientos establecidos por la Unidad Coordinadora Nacional, adscrita a la Gerencia General del INCORA. La Unidad Coordinadora Nacional contará con un coordinador nacional, diez coordinadores macrorregionales y expertos en manejo administrativo, planeación, cartografía, sistemas SIG y medio ambiente.
- 3.7 El PP será responsable de la contratación de los servicios de firmas especializadas para llevar a cabo proyectos piloto de titulación de 2.000 predios rurales en áreas de vivienda campesina. El INCORA contratará el diseño y edición del manual de procedimientos de titulación y materiales de capacitación necesarios para entrenar a los funcionarios del INCORA y los contratistas encargados de las actividades tanto de la titulación como de la supervisión.

2. Componente de titulación de predios urbanos

- 3.8 La ejecución de la actividad de titulación de predios urbanos estará a cargo de firmas especializadas, las cuales trabajarán a nivel nacional en 50 municipios agrupados geográficamente en tres macrorregiones (Costa Atlántica, Centro Oriente y Andina Pacífico). Las firmas contratadas seguirán los procedimientos de titulación, los cuales incluyen el estudio de antecedentes legales; la localización de las zonas; preparación de planchas de manzanas; censo de poseedores; actualización de la información catastral; selección inicial de beneficiarios; avalúo catastral; verificación de requisitos para los beneficiarios; elaboración de planos catastrales y títulos; y el registro de los predios titulados.
- 3.9 Los terrenos a ser titulados son propiedad tanto de entidades estatales, incluyendo INURBE, como de los municipios. En el caso

de la titulación de terrenos de INURBE, firmas privadas serán contratadas por esta entidad. En los otros casos, la contratación de firmas será efectuada por el PP.

- 3.10 La supervisión de las actividades de titulación de predios urbanos de propiedad de INURBE estará a cargo de las oficinas regionales de esta entidad, con el director regional como responsable, bajo la supervisión inmediata de la Unidad Coordinadora Nacional en la sede. La Unidad Coordinadora Nacional contará con un coordinador nacional y un asesor en planeación e informática.
- 3.11 En el caso de las actividades de titulación de predios urbanos de propiedad de los municipios y de otras entidades estatales, la planificación, supervisión y verificación será efectuada por la FCM. El PP financiará la contratación de consultores para la unidad de coordinación nacional de la FCM, los cuales incluyen un coordinador, un asesor jurídico y un asesor planeación y sistemas. Asimismo, tres unidades de coordinación macrorregional dentro de la FCM serán establecidas, las cuales serán asistidas técnicamente con la contratación de un coordinador y un asistente en cada una.
- 3.12 El INURBE será responsable de la contratación de una firma para realizar el inventario de predios de su propiedad. El PP será responsable de la contratación de firmas consultoras para realizar el inventario de predios municipales y de entidades estatales, excepto los del INURBE; el diseño de módulos, preparación y edición del material de capacitación necesarios para entrenar a los funcionarios del INURBE, FCM y los contratistas encargados de las actividades tanto de la titulación y como de la supervisión; y el estudio para la evaluación ex-post del impacto socioeconómico de la titulación de predios urbanos.

### 3. Componente de modernización del registro y catastro

- 3.13 La SNR estará a cargo de la contratación de firmas consultoras privadas para la ejecución de las actividades bajo su responsabilidad. Asimismo, el IGAC realizará la contratación de los servicios de firmas consultoras para la ejecución de las actividades de catastro.
- 3.14 La supervisión de las actividades de registro estará a cargo de la Oficina de Planeación y Sistemas en la SNR. Esta unidad tiene como funciones básicas de, entre otras, servir de vínculo oficial entre la SNR y las demás entidades subejecutoras del Programa; definir la cronología de las actividades de registro para ser incorporadas por la entidad en sus procesos de programación presupuestal, técnica y operativa; vigilar que las actividades de automatización de la información de registro del Programa se realicen de acuerdo con los términos de referencia y especificaciones técnica establecidas; presentar los informes periódicos de seguimiento al PP.
- 3.15 En el caso de las actividades de catastro, el Programa establecerá una unidad de coordinación en el IGAC, adscrita a la Dirección

General. Esta unidad tendrá la función de programar, organizar y coordinar la supervisión de las labores de cartografía, sistemas, planeación y catastro dentro del Programa con las Subdirecciones responsables. La unidad contará con tres profesionales (un coordinador nacional y dos asesores catastrales) y dos auxiliares administrativos. La formalización de esta unidad, conjuntamente con la contratación de los profesionales, será condición previa al primer desembolso del préstamo.

- 3.16 El estudio que permitirá sentar las bases para la creación del catastro legal será ejecutado por una firma consultora privada contratada por el PP. La ejecución de las recomendaciones de este estudio serán llevadas a cabo por la División de Consolidación y Asesoría Catastral del IGAC y por las Oficinas Jurídica y de Planeación y Sistemas de la SNR. El Programa brindará asistencia técnica para el fortalecimiento de un grupo especializado en IGAC para la formación de un catastro legal (o conservación dinámica). Este grupo contará con un director nacional a nivel central, así como de un director regional y dos profesionales en cada una de las cinco oficinas macrorregionales. La selección de la firma consultora para realizar este estudio será una condición previa al primer desembolso del préstamo.

#### 4. Componente de protección ambiental en áreas rurales

- 3.17 El INCORA será responsable de la contratación de firmas consultoras y la adquisición del equipo para la implementación del SIG. Asimismo, el INCORA contratará firmas consultoras para ejecutar los trabajos de georeferenciación de planos topográficos de resguardos indígenas, capacitación en herramientas modernas de información, así como de la revisión y digitalización de mapas de zonas físicas homogéneas rurales.
- 3.18 Las actividades de deslinde, amojonamiento, rotulación y el estudio sobre la situación de la tenencia en áreas de conflicto en parques nacionales naturales, serán ejecutada en dos fases. Durante la primera fase en el primer año de ejecución, el PP contratará los servicios de una firma especializada para realizar el diseño del plan de trabajo y las actividades antes mencionadas en un parque como proyecto piloto. En la segunda fase, a partir del segundo año de ejecución, el IGAC contratará firmas especializadas para ejecutar el plan de trabajo en nueve parques, dada su experiencia en este tipo de trabajos en resguardos indígenas. El Ministerio del Medio Ambiente participará en la supervisión de estas tareas.
- 3.19 El PP contratará una firma privada para la ejecución de las actividades de capacitación de los funcionarios del INCORA y los contratistas que realizarán las labores de peritazgo ambiental de predios durante la titulación de terrenos baldíos rurales y la correspondiente supervisión. Asimismo, el PP contratará a una firma privada para efectuar el estudio de monitoreo y evaluación del impacto ambiental y socioeconómico de las actividades de titulación de terrenos baldíos.

C. Cronograma de desembolsos

- 3.20 El siguiente cuadro muestra el cronograma de desembolsos, incluyendo costos financieros, para esta operación en un período de ejecución de cuatro años.

**CRONOGRAMA DE DESEMBOLSOS**  
(en miles de dólares americanos)

AÑO	BID	LOCAL	TOTAL
1	5.500	19.500	25.000
2	12.500	15.500	28.000
3	12.000	21.000	33.000
4	8.500	9.500	18.000
TOTAL	38.500	65.500	104.000

- 3.21 Los desembolsos del Programa se realizarán con base en los planes operativos anuales, los cuales serán revisados y acordados con el Banco antes de iniciarse el año de ejecución. Los planes operativos deberán definir, entre otros, municipios seleccionados, metas por actividad, cronograma de trabajo, términos de referencia, proceso de contratación y número de lotes por actividad, los rubros de inversión y la fuente de financiación de la contrapartida local. La presentación del primer plan operativo es una condición previa al primer desembolso del préstamo. Posteriormente, el plan operativo de cada año será presentado en un período no mayor de 45 días antes del inicio del año de ejecución.

D. Criterios para la selección de municipios

- 3.22 Los municipios tanto rurales como urbanos donde se llevarán a cabo las actividades de titulación fueron seleccionados tomando en cuenta diversos criterios relativos a información catastral disponible, demanda potencial de títulos, niveles de pobreza y grado de informalidad de la propiedad. Si en el curso de la ejecución aparece la necesidad de incluir nuevos municipios, éstos podrán ser incluidos en la lista de beneficiarios de los componentes de titulación de predios tanto rurales como urbanos si reúnen los criterios de elegibilidad que se detallan a continuación.

1. Area rural

- 3.23 Los criterios de elegibilidad son los siguientes:
- Tener información catastral con una vigencia no mayor de siete años;
  - Estar carentes de áreas de conflicto entre colonos e indígenas; y
  - Tener más de 100 solicitudes de titulación presentadas a la fecha al INCORA.



- 3.24 Los municipios que cumplan con estos criterios deberán ser jerarquizados con base en un índice ponderado de cuatro indicadores: i) el Índice de Necesidades Básica Insatisfechas, como indicador de pobreza; ii) el número promedio de predios por municipio, como indicador de densidad de titulación; iii) número de predios catastrados sin título, como indicador de informalidad de tenencia; y iv) grado de concentración de propiedad, como indicador de equidad. La selección se realizará sobre la lista de municipios jerarquizados.

## 2. Area urbana

- 3.25 Los municipios elegibles para titulación deberán tener un número de predios catastrados sin título mayor a 1.000. Los municipios que cumplan con este criterio deberán ser jerarquizados con base tanto en los resultados del inventario de predios titulables como en su nivel de pobreza medido por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. La selección se realizará sobre la lista de municipios jerarquizados.

### E. Seguimiento y evaluación ex-post del Programa

- 3.26 El sistema de seguimiento del Programa se instrumentará en el PP, el cual permitirá sistematizar todos los informes periódicos y datos resultantes de las distintas actividades de supervisión en cada agencia subejecutora. Durante el período de ejecución, se llevarán a cabo reuniones anuales de supervisión del Programa a los 30 días antes de concluido el año calendario. Estas reuniones se basarán en el reporte anual de resultados preparado por el PP y las metas previamente establecidas en los planes operativos anuales del Programa. Los indicadores de progreso se detallan en el marco lógico de la operación (Anexo II). El Banco y el prestatario acordarán los cambios y ajustes al Programa que se desprendan de la discusión de estos informes. Por parte del Banco, la supervisión la realizará la Representación conjuntamente con el Equipo de Proyecto.
- 3.27 La evaluación ex-post del Programa será financiada por el Banco y se llevará a cabo con base en los resultados de los estudios de monitoreo y evaluación del impacto ambiental y socioeconómico de las actividades de titulación de predios tanto rurales como urbanos, así como de las actividades de modernización del registro y catastro, ambos contratados a firmas especializadas por el PP como parte del Programa. Asimismo, las auditorías independientes que se contraten (párrafo 3.37) proporcionarán información importante para la evaluación final del Programa. La evaluación ex-post deberá realizarse en un plazo no menor de un año después de finalizada la ejecución del proyecto.

### F. Adquisición de bienes y servicios

- 3.28 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de servicios se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en los

Anexos B y C del contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor exceda US\$350.000 para bienes; para servicios de consultoría, la competencia abierta será necesaria si exceden los US\$200.000. Los procesos de licitación y de competencia abierta por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional, la cual es compatible con los procedimientos del Banco. El Anexo III muestra el calendario de licitaciones y concursos propuestos para la ejecución del proyecto.

G. Servicios de administración del Programa

- 3.29 De acuerdo con la política vigente del Banco, el Prestatario debe realizar la selección de servicios de consultoría mediante un proceso competitivo abierto. Sin embargo, para el presente préstamo, el Prestatario ha solicitado al Banco se le permita contratar, sin competencia abierta, los servicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la administración de los recursos del PP.
- 3.30 Dicha solicitud obedece a las ventajas comparativas técnicas e institucionales que el PNUD presenta respecto de las alternativas disponibles. En el campo técnico, la agencia y su personal cuentan con la capacidad y experiencia en la administración de servicios de consultoría así como con mecanismos de coordinación efectiva. En el área institucional, el PNUD tiene una buena relación de trabajo con el Prestatario, asistiéndolo de manera efectiva en la identificación y coordinación administrativa de especialistas individuales y firmas consultoras y en la administración y cumplimiento de los compromisos respectivos. Asimismo, posee la capacidad para facilitar la ejecución de proyectos, mecanismos de contratación y desembolso de fondos efectivos y eficientes.
- 3.31 El Gobierno de Colombia fundamenta su solicitud con base en la experiencia de trabajo con el PP en los cuales dichos servicios fueron contratados con esta agencia. Los procesos de contratación, adjudicación y conciliación presentan menores problemas cuando son administrados por el PNUD.
- 3.32 Por lo tanto y de conformidad con la política GS-403 vigente, que posibilita al Banco otorgar una excepción para contratar a agencias especializadas sin competencia abierta, se recomienda la contratación directa del PNUD para que realice la administración de las contrataciones de bienes y servicios del PP. Los procedimientos que habrán de regir las contrataciones tendrán consistencia con los requerimientos de las políticas del Banco. La firma del convenio con el PNUD será un requisito previo al primer desembolso del préstamo.

H. Anticipo de fondos

- 3.33 Para la oportuna ejecución del Programa, se recomienda un anticipo de fondos por el equivalente al 10% del presupuesto total.

I. Reconocimiento de gastos y financiamiento retroactivo

- 3.34 El Gobierno de Colombia ha solicitado el reconocimiento de gastos por concepto de servicios de consultoría y adquisición de equipo incurridos por el IGAC y la SNR como parte de actividades preparatorias del Programa. El monto es de US\$4.560.000 con cargo al aporte local. Los servicios de consultoría incluyen: i) la elaboración de mapas digitales de ciudades (US\$900.000); ii) conversión de matrícula inmobiliaria a folio magnético (US\$3.000.000); y iii) la interventoría de la conversión (US\$300.000). Los equipos adquiridos (US\$360.000) son computadoras utilizadas para modernizar las oficinas de la SNR.
- 3.35 Asimismo, el Gobierno de Colombia ha solicitado el financiamiento retroactivo de los servicios de consultoría y adquisición de equipo en que ha incurrido el PP como parte de actividades preparatorias del Programa. El monto es de US\$379.000 con cargo al préstamo del Banco. Los servicios de consultoría incluyen: i) el diseño de los procedimientos para la titulación urbana (US\$30.000); ii) la evaluación, sistematización y optimización del procedimiento de titulación rural (US\$30.000); iii) el censo y fortalecimiento del sector agrimensor (US\$30.000); iv) gastos de asistencia técnica del PP (US\$144.000); y v) capacitación del personal interventor del INCORA (US\$20.000). Los equipos adquiridos (US\$125.000) son computadoras utilizadas para planificar la preparación de las actividades de titulación de baldíos rurales. La contratación de estos bienes y servicios cumplieron procedimientos sustancialmente análogos a los establecidos por el Banco.
- 3.36 Tanto el reconocimiento de gastos como el financiamiento retroactivo se amparan en lo previsto en la política del Banco (OP-504).

J. Auditoría externa

- 3.37 Los estados financieros del programa serán presentados por el PP al Banco durante el período de ejecución con su dictamen de auditoría externa. Esta presentación se realizará dentro de los 120 días de haber concluido el ejercicio económico de las entidades participantes. El PP estará a cargo de consolidar los estados financieros. En Colombia, la Contraloría de la República realiza la auditoría externa en programas parcialmente financiados con recursos del presupuesto nacional. Esta auditoría por lo general se lleva a cabo como una actividad al cierre del ejercicio y puede estar sujeta a demoras dependiendo de la disponibilidad de personal. La complejidad del programa en términos de varias agencias involucradas en diferentes actividades a lo largo del país requiere de auditorías periódicas a lo largo del año, como es de costumbre en el sector privado. El Programa contempla la contratación de una firma de auditores externos con fondos del préstamo que dictamine los estados financieros del mismo a fin de permitir retroalimentar al PP oportunamente sobre el desarrollo financiero del programa y la actuación de los sistemas de control interno.

#### IV. EL PRESTATARIO Y ORGANISMO EJECUTOR

- 4.1 El Prestatario será la República de Colombia. El Programa será ejecutado por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través del Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial (PP). El Programa operará con cuatro entidades subejecutoras: la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE). Otras entidades que participarán indirectamente en esta operación son el Ministerio del Medio Ambiente y la Federación Colombiana de Municipios (FCM). Con anterioridad al primer desembolso se deberán haber celebrado los convenios marco entre el PP y los organismos subejecutores del Programa.
- A. El Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y Modernización de la Titulación Predial (PP)
- 4.2 El PP fue creado en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República mediante el Decreto 755 de mayo de 1995. La dirección del PP cuenta con un Consejo Asesor, con funciones básicas de coordinación y apoyo, conformado por los ministros de Justicia y del Derecho, Desarrollo Económico, Hacienda y Crédito Público, y Agricultura y Desarrollo Rural o sus respectivos delegados, el Superintendente de Notariado y Registro, el Presidente del Colegio de Notarios, el Presidente del Asociación de Municipios y el Director del IGAC. Como condición previa al primer desembolso del préstamo, el Ministro del Medio Ambiente, o su delegado, deberá formar parte del Consejo Asesor, dado que esta entidad es responsable de la ejecución y supervisión de las actividades de protección ambiental en áreas rurales del Programa.
- 4.3 El PP se desempeña como la secretaria técnica del Consejo Asesor. Su director cumple con la tarea de asistir en la elaboración, formulación, ejecución y evaluación de las políticas relacionadas con la formalización de la propiedad y modernización de la titulación predial.
- 4.4 Asimismo, a través del PP se brindará asistencia técnica a los municipios, por intermedio de la FCM, a fin de fortalecer su capacidad de supervisión de actividades de titulación de predios bajo administración municipal (párrafo 3.11).
- 4.5 Desde su inepción en 1995, el PP ha comprometido recursos por un total de US\$1,2 millones aplicados en un 30,5% a gastos de personal y de organización de la oficina, en un 50,6% a los programas de titulación y en un 18,9% a la compra de equipo. Los recursos provinieron de aportes de las entidades participantes y de aportes

del presupuesto nacional canalizados a través de la Red de Solidaridad Social.

B. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)

- 4.6 Creado mediante la Ley 135 de 1961, el INCORA es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
- 4.7 Las siguientes son funciones del INCORA relacionadas con el Programa: i) administrar las tierras baldías de la Nación y consecuentemente adjudicarlas, celebrar contratos, constituir reservas y adelantar en ellas programas de colonización; ii) clarificar la situación de propiedad de las tierras con el objeto de identificar las que pertenecen al Estado y facilitar el saneamiento de la propiedad privada; iii) delimitar las tierras de propiedad del a Nación, adelantando procedimientos de deslinde de las tierras de resguardos y las pertenecientes a las comunidades negras.
- 4.8 La estructura orgánico funcional del INCORA fue modificada mediante Acuerdo No. 06 de 1996. El INCORA está dirigido por una Junta Directiva y administrado por un Gerente General. A nivel central cuenta con cuatro subgerencias: i) Subgerencia Jurídica, responsable de la titulación de baldíos; ii) Subgerencia Operativa, encargada de la labores de promoción del mercado de tierras, adquisición de tierras, desarrollo empresarial, la coordinación de las actividades del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, y la atención a comunidades indígenas y negras; iii) Subgerencia Financiera, responsable del presupuesto, contabilidad y administración financiera de los programas de subsidio; y iv) Subgerencia de Planeación e Informática, con funciones de programación desarrollo y mantenimiento de sistemas. Complementan esta estructura la Secretaría General, con funciones administrativas, y una Oficina de Control Interno localizada al nivel asesor. Las áreas de acción operativas se reproducen al nivel de 25 regionales las que cuentan con secciones jurídicas y operativas, apoyadas por secciones a cargo de las funciones administrativas y financieras.
- 4.9 El personal total de INCORA es de alrededor de 1.900 empleados de los cuales un 26% son profesionales. Si bien el INCORA cuenta con profesionales con formación jurídica en el área de titulación de baldíos, carece del personal técnico adecuado para supervisar las labores de campo. El Programa brindará, por tanto, apoyo técnico tanto a la Unidad Coordinadora Nacional como a las oficinas regionales, para la supervisión y evaluación de las actividades del Programa bajo su responsabilidad.
- 4.10 Durante el período 1994 a 1996, la entidad ejecutó un promedio anual de US\$110,6 millones, de los cuales US\$33,7 millones fueron gastos corrientes y US\$76,9 millones gastos de inversión. El presupuesto nacional financió el 90,3% de los gastos totales, la

diferencia siendo cubierta por recursos propios generados por actividades de mesura de fincas, recuperación de la cartera bajo las acciones de intervención directa y en menor parte rendimiento en inversiones financieras. El área de titulación de baldíos ha sido la de menor importancia relativa en términos de ejecución financiera, representando históricamente alrededor del 6% de los programas de inversión.

C. Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana (INURBE)

- 4.11 El INURBE es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico creado por la Ley 3 de 1991. El INURBE reemplaza al Instituto de Crédito Territorial y asume la coordinación de las actividades establecidas por el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. La antedicha Ley definió su función como el fomento de viviendas de interés social y la prestación de asistencia técnica y financiera a los municipios para la disposición, adecuación y legalización de tierras destinadas a viviendas de interés social y espacio público.
- 4.12 El INURBE contará a partir del segundo semestre de 1997 con una nueva estructura institucional. Bajo esta nueva estructura, el INURBE será manejado por una gerencia general. A nivel central, la institución contará con tres subgerencias: i) Subgerencia de Gestión Urbana y Asistencia Técnica, encargada de producir y promocionar instrumentos en las regionales para la gestión del desarrollo urbano y producción social de vivienda; ii) Subgerencia de Planeación y Sistema de Información, la cual define criterios y acciones de planeación, gestión y seguimiento; y iii) Subgerencia Administrativa y Financiera. Cada una de sus 25 regionales cuenta con una dirección y dos divisiones operativas: i) División de Reforma Urbana y Vivienda, responsable de la ejecución de políticas, planes y programas de la entidad a nivel local, las cuales incluyen las labores de titulación de predios urbanos; y ii) División Administrativa. El esquema se complementa con unidades de control interno al nivel de la sede y de las regiones.
- 4.13 Con la reestructuración institucional se espera un recorte del 23% en el número actual de empleados (610). Para asegurar el éxito de las actividades de titulación del Programa mientras dure el proceso de reestructuración, el Programa brindará la asistencia técnica a la entidad para la supervisión y evaluación de estas actividades. Un equipo de apoyo trabajará en una unidad de coordinación nacional en la sede, orientando y controlando el desarrollo del Programa. En cada una de las tres zonas de trabajo, oficinas regionales del INURBE coordinarán y supervisarán los operativos de titulación, bajo las directrices de la unidad coordinadora nacional. En este esquema, la contabilidad del Programa será consolidada al nivel central para su transmisión al PP y eventualmente al Banco.
- 4.14 Durante el período 1994 a 1996, INURBE ejecutó un promedio anual de US\$178 millones, de los cuales US\$145,6 millones representaron

gastos de inversión y la diferencia gastos corrientes. La entidad financió la totalidad de sus gastos corrientes y un 34% de sus gastos de inversión, con el presupuesto nacional financiando el restante 66% de los gastos de inversión. Los recursos propios provinieron básicamente de intereses generados por los recursos de INURBE que administran entidades fiduciarias para los programas de vivienda y de ventas de activos del antiguo ICT. El programa de subsidios directo de viviendas representó el 85% de los gastos de inversión. Los gastos relacionados con titulación tuvieron un promedio anual de US\$1,7 millones, o sólo 1% de los gastos totales.

D. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)

- 4.15 Creado en 1957 y reestructurado mediante el Decreto 2123 de 1992, el IGAC es un establecimiento público adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Su objetivo es desarrollar las políticas y ejecutar los planes del Gobierno Nacional en materia de cartografía, agrología, catastro y geografía, mediante la producción, análisis y divulgación de información catastral y ambiental georeferenciada, con el fin de apoyar los procesos de planificación y ordenamiento territorial.
- 4.16 Dirigida por un director general, la estructura central del IGAC consta de cuatro subdirecciones técnicas: de cartografía, de agrología, de catastro, y de geografía. Cuenta con una secretaría general, a cargo de las funciones administrativas, financieras y de información pública. El IGAC cuenta con 67 oficinas regionales, seccionales y delegadas. Tiene un total de 1.277 empleados, de los cuales 357 trabajan en la sede central. Del total aproximadamente un 68% son profesionales.
- 4.17 Las actividades del Programa involucran la participación de las subdirecciones de cartografía, catastro y geografía dentro del IGAC. Para asegurar una adecuada coordinación de estas actividades, el IGAC formalizará la designación de una Unidad de Coordinación General del Programa, adscrita a la Dirección General y con una duración igual a la del Programa. Asimismo, el IGAC ampliará a futuro las funciones de la División de Consolidación y Asesoría Catastral para ejecutar las labores de un catastro legal o conservación dinámica. El Programa establecerá y brindará asistencia técnica a ambas unidades.
- 4.18 En cuanto al manejo financiero de la institución, el promedio anual de gastos para los tres últimos años históricos fue de US\$US\$37,5 millones, de los cuales US\$20,8 millones fueron gastos de inversión y el balance US\$16,7 millones gastos corrientes. Los primeros fueron financiados casi en su totalidad con recursos del presupuesto nacional, mientras que para los segundos la entidad financió un 22% con recursos propios provenientes principalmente de venta de bienes y servicios, certificados catastrales y avalúos especiales. Las inversiones de más importancia fueron en las áreas de levantamiento y actualización de la información y en la compra de equipos que utilizaron el 53% de los recursos de inversión.

E. Superintendencia de Notariado y Registro (SNR)

- 4.19 La SNR es un establecimiento de derecho público adscrito al Ministerio de Justicia y del Derecho creado en 1959. Sus objetivos son la dirección, inspección y vigilancia de los servicios públicos de notariado y registro de instrumentos públicos; la organización y administración de las oficinas de registro de instrumentos públicos y la asesoría al Gobierno Nacional en la fijación de las políticas y los planes relacionados con los servicios regulados por la entidad.
- 4.20 Bajo el Superintendente, su organización consta de un nivel central y otro regional. El primero esta compuesto del: Despacho del Superintendente Delegado para el Notariado, Despacho del Superintendente Delegado para Registro, la Secretaría General, y oficinas de apoyo en las áreas jurídica, de planeación e informática, y de control interno. Los dos primeros despachos cumplen funciones de política, organización, y control en sus respectivas áreas con la Secretaría General encargándose de los aspectos administrativos y financieros al nivel central. La SNR cuenta con 192 Oficinas de Registro Público a nivel regional, organizadas en 32 Oficinas Principales localizadas en las capitales de Departamentos y en Bogotá y 160 Seccionales reportando a las Principales. A nivel regional, existe una Dirección Administrativa de Registro de Instrumentos Públicos al nivel central con Divisiones en las áreas de recursos humanos, administración, finanzas y asistencia técnica. La SNR tiene un total de 2.556 empleados de los cuales 333 están localizados en la Sede.
- 4.21 La supervisión de las actividades de registro del Programa será realizada por la Oficina de Planeación y Sistemas. Los gastos del Programa serán contabilizados por el personal de las seccionales o principales, consolidados al nivel de la Dirección administrativa y transferidos al PP a través de la Secretaría General.
- 4.22 La SNR es autosuficiente financieramente y genera excedentes presupuestarios de ingresos. En la medida que éstos ocurren, los excedentes son dirigidos al financiamiento de una porción de los requerimientos del sistema judicial a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual aprueba el presupuesto de la SNR y controla los excesos presupuestarios. El 97% de los ingresos provienen de tarifas por registro de documentos. En términos de promedios anuales para el período 1994 a 1996, los ingresos propios fueron de US\$103 millones que cubrieron US\$76 millones de gastos totales de la entidad y US\$27 millones de transferencias al sistema judicial. De sus gastos totales, un 71% representaron gastos de inversión y el balance gastos corrientes.



## V. VIABILIDAD Y RIESGOS

### A. Viabilidad técnica

- 5.1 Las actividades de titulación de predios en áreas tanto rurales como urbanas fueron diseñadas sobre la base de los proyectos piloto ejecutados a inicios de 1996. Los proyectos piloto brindaron experiencias bastante útiles para el futuro desarrollo del Programa en aspectos relacionados con: el marco de coordinación interinstitucional y los mecanismos de ejecución; la evaluación de la información catastral y registral existente y la definición de criterios técnicos; la información sobre costos y tiempos del nuevo procedimiento; percepción y respuesta de los beneficiarios potenciales; y las restricciones institucionales y logísticas que podría enfrentar el Programa durante su ejecución.
- 5.2 En cuanto a las actividades de registro, éstas se realizarán dentro de los parámetros técnicos establecidos por la SNR dentro de su política de modernización. La autoridad de registro cuenta con una capacidad técnica adecuada, lo cual asegura la viabilidad técnica de sus actividades bajo su responsabilidad.
- 5.3 Finalmente, las actividades de catastro serán ejecutadas, en su mayoría, y supervisadas, en su totalidad, por el IGAC, una de las entidades con mayor experiencia en América Latina en mapeo, catastro y cartografía. La sistematización de la información catastral, sumado al desarrollo de los primeros pasos hacia el futuro establecimiento del catastro legal en el país con el Programa, aseguran la factibilidad técnica de las actividades de catastro.
- 5.4 Con el fin de asegurar una labor eficiente desde el punto de vista técnico de las actividades del Programa, éstas serán realizadas por firmas privadas con los conocimientos especializados que se requieran. La calidad del trabajo de estas firmas será supervisado por las agencias responsables, las cuales serán fortalecidas adecuadamente con consultores y equipo.

### B. Viabilidad financiera e institucional

- 5.5 Sobre las bases de la reciente experiencia y de los planes de inversión de las entidades participantes, en los párrafos a continuación se evaluó el posible efecto de la inclusión del Programa sobre la capacidad operativa en general y la factibilidad del aporte local en términos de su peso dentro de las finanzas de las entidades.
- 5.6 En el cuadro siguiente se presentan los montos anualizados del Programa, de la contrapartida requerida, de los compromisos durante el período histórico, y de los estimados de las inversiones para las entidades participante durante el período de ejecución, excepto para el PP. Estos incluyen las inversiones del Programa y se basan

en el presupuesto asignado para el año 1997, la cuota para el año 1998 y los planes de inversión de la entidad.

COMPARACIÓN DE LAS INVERSIONES ANUALIZADAS DEL PROGRAMA CON EL PROMEDIO HISTÓRICO Y LAS INVERSIONES A FUTURO

MONTOS (en millones de US\$ de diciembre de 1996)	INCORA	INURBE	IGAC	SNR
A. Programa BID	7,3	0,85	4,37	10,60
B. Requerimiento de contrapartida	2,96	0,34	1,65	10,60
C. Compromisos Promedio Histórico	76,90	145,60	20,80	54,40
i. Financiamiento del presupuesto nacional en (C)	71,50	95,40	18,90	0
D. Inversión estimada anualizada 1997-2000	90,90	106,80	25,30	62,10
ii. Financiamiento del presupuesto nacional en (D)	86,30	79,90	22,30	0,00
<b>RELACIONES (%)</b>				
1. Incremento inversiones sobre compromisos	18,21	-26,65	21,63	14,15
2. Peso del Programa en (1)	52	NA	97	138
3. Peso contrapartida en financiamiento nacional futuro	3,55	0,43	7,99	NA

NA = No aplica

- 5.7 Excepto por el caso del INURBE, donde las inversiones programadas disminuyen con relación al período histórico, el cuadro anterior muestra que el total anualizado de las inversiones programadas se incrementan desde un 18% para el caso del INCORA hasta un 22% en el caso del IGAC (línea 1) y que estos incrementos guardan relación con la inclusión del Programa (línea 2). Estos aumentos en los montos de inversión requieren de un fortalecimiento institucional para incrementar la capacidad de ejecución de las entidades subejecutoras; éste se realizará mediante un esquema de unidades de coordinación al nivel central y regional. Para el caso del INURBE, sin embargo, el fortalecimiento institucional se hace necesario debido a la mayor relevancia que se viene dando a las tareas de titulación de terrenos urbanos en el proceso de reorganización institucional por el que esta atravesando la entidad actualmente.
- 5.8 La contrapartida al Programa provendrá de asignaciones presupuestarias de la Nación, excepto en el caso de la SNR, entidad autosuficiente financieramente. El cuadro de relaciones indica que el esfuerzo adicional de esta fuente en relación a las asignaciones históricas será modesto variando de menos del 1% para el INURBE al 8% para el IGAC. En el caso de la SNR, institución que financia íntegramente su presupuesto de inversión, no se prevén problemas. En efecto, se espera en el futuro que como consecuencia del Programa se incrementen medianamente los ingresos de registro que promediaron en el período histórico en alrededor de US\$103 millones, monto más que suficiente para cubrir la totalidad

de los gastos de inversión (proyectados en promedio en US\$62 millones) y los gastos corrientes.

- 5.9 Para el PP no es posible derivar conclusiones sobre la base de experiencias históricas puesto que la unidad es de reciente creación y sus finanzas para el período no son indicativas con relación a los requerimientos del Programa. El monto de contrapartida promedio anual para las inversiones a ejecutarse a través de esta unidad es de alrededor de US\$1,3 millones. Estando el PP adscrito a la Oficina de la Presidencia, y dada la prioridad por el Gobierno al Programa, se prevé que existirán los requerimientos de contrapartida para esta unidad, como también para las otras agencias.
- 5.10 Desde el punto de vista institucional la ejecución de las inversiones que se realizarán en su mayoría por contrato requieren, en consecuencia, de una capacidad para la supervisión y coordinación de contratistas. Como se ha mencionado, el Programa prevé esta capacidad a los niveles nacional y regional de las agencias participantes. A través del Programa se realizará el fortalecimiento de las unidades de coordinación dentro las agencias subejecutoras, las cuales serán responsables de la planificación y supervisión de las actividades. En el caso específico del IGAC, se fortalecerá, además, a la División de Consolidación y Asesoría Catastral, responsable de las acciones para la formación del catastro legal. Asimismo, el Programa contempla un apoyo indirecto a la FCM como organismo coordinador de actividades de titulación de predios urbanos bajo administración municipal. Esto garantiza un marco institucional adecuado para la ejecución de la operación.
- 5.11 El Programa sentará las bases para continuar con las labores de titulación, registro y catastro en el país una vez concluida la ejecución del mismo. Desde el punto de vista financiero, el éxito de esta operación contribuirá a incentivar la asignación presupuestaria futura para continuar con el objetivo de la formalización de la propiedad predial en el país. Desde el punto de vista institucional, el fortalecimiento del PP y de las unidades de coordinación en cada agencia subejecutora permitirá aumentar la comunicación interinstitucional al término del Programa.

#### C. Viabilidad económica

##### 1. Beneficios del Programa

- 5.12 Al apoyar la consolidación de un mercado de tierras ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales, el Programa espera brindar desde el punto de vista económico los siguientes beneficios privados:
- a. El acceso al crédito a los titulares de predios rurales y urbanos. El título de propiedad convierte a los mismos en bienes transables e hipotecables, pudiendo ser utilizados como colateral para financiar inversiones o incrementar el consumo

inmediato de sus propietarios. De esta forma, el libre acceso al crédito formal permitirá al titular el predio mejorar su nivel de liquidez y solvencia, elevando su estándar de vida.

- b. Un aumento en los niveles de producción e inversión en capital al reducirse la inseguridad jurídica sobre el predio. Estas inversiones se traducen en un mayor flujo de beneficios esperados y, por lo tanto, en un mayor valor de mercado de su predio. En áreas urbanas, el Programa permitirá el incremento del valor de los predios y el incremento en la demanda por servicios de construcción.
  - c. Una mejor asignación del recurso tierra al dinamizarse este mercado con la entrega de títulos de propiedad seguros. La agilización permitirá un uso más eficiente de la tierra, permitiendo de los productores más capacitados sean los que exploten los predios en el sector.
- 5.13 Estos beneficios serán compartidos tanto por los ocupantes de los predios a ser titulados como por los municipios. Se espera que estos últimos capturen parte de la renta a través del impuesto predial. Este impuesto representa la primera fuente de ingresos tributarios en más del 75% de los municipios del país.
- 5.14 Los beneficios del Programa dependen ciertamente de factores socioeconómicos que influyen en la toma de decisiones de los futuros propietarios. Experiencias en otros países demuestran que el valor de los activos al momento de la titulación (incluyendo el tamaño del predio), la capacidad de acumulación de riqueza, las imperfecciones en mercados distintos al de la tierra, y las características individuales del titular (e.g., educación, edad, experiencia) juegan un rol importante en el monto de beneficios esperados de un proceso de titulación y registro. Asimismo, factores sociales exógenos a la actividad productiva, tales como los conflictos sociales, también inciden en la generación de beneficios de este tipo de operaciones.
- 5.15 La estimación cuantitativa de beneficios económicos requiere de información estadística, la cual no existe actualmente en el país. Sin embargo, el Programa contempla dos estudios para medir el impacto económico de las actividades de titulación tanto rural como urbana, incluyendo una estimación de su rentabilidad económica, una vez concluida la ejecución del mismo.

## 2. Costos comparativos

### a. Titulación de baldíos rurales

- 5.16 El Programa va a permitir una reducción sustancial en los costos por predio titulado en comparación con los incurridos por INCORA desde la introducción de los nuevos procedimientos de titulación de baldíos rurales en la Ley 160/94. Sobre la base de los presupuestos especiales para titulación del INCORA, el costo

estimado promedio por predio para el bienio 1994-1995 fue de US\$394, a precios actuales. Este alto costo es explicado principalmente por el uso del limitado personal de INCORA para las labores de titulación y peritazgo ambiental, las labores de agrimensura en campo por parte de personal del IGAC y la notificación personal del beneficiario.

- 5.17 El Programa realizará las actividades de titulación sobre la base del actual procedimiento, lo cual permitirá la contratación de firmas especializadas privadas, la comunicación durante el procedimiento en lugar de notificar personalmente cada beneficiario y el uso de planos durante la visita al terreno. El siguiente cuadro presenta el costo promedio ponderado de titulación y registro por predio rural del Programa, el cual asciende a US\$157. El cuadro también incluye los costos de peritazgo ambiental (US\$47) y supervisión (US\$23), estimados con base en los proyectos piloto efectuados por el PP.

**COSTO PROMEDIO DE TITULACION POR PREDIO BALDIO RURAL**

RUBRO	US\$
<b>1. Titulación/Registro</b>	<b>157</b>
Gastos operativos <sup>a/</sup>	90
Comunicación de Aceptación	3
Procesamiento de títulos	21
Planos prediales	10
Inspección Ocular <sup>b/</sup>	20
Legalización <sup>c/</sup>	13
<b>2. Peritazgo Ambiental<sup>d/</sup></b>	<b>47</b>
<b>3. Supervisión<sup>e/</sup></b>	<b>23</b>
<b>TOTAL</b>	<b>227</b>

a/ Incluye gastos de planeación de trabajo, cartografía básica, fotografías y listados, promoción y recepción de solicitudes, jornadas de titulación.

b/ Incluye revisión jurídica y verificación de linderos.

c/ Incluye gastos notariales e inscripción en el registro.

d/ El peritazgo ambiental es un acción requerida por ley para la protección de zonas ambientalmente frágiles.

e/ Incluye costos de supervisión en las unidades de coordinación tanto nacional como regionales en INCORA.

- 5.18 Al incluir los costos asociados con las acciones de peritazgo ambiental y de supervisión, el costo por título se eleva. Sin embargo, como resultado de los nuevos procedimientos (ver párrafo 3.5) que se utilizarán en el Programa, el costo promedio unitario se reduce en casi 40% respecto al costo incurrido por INCORA para el período 1994-95.

b. Titulación de predios urbanos

- 5.19 El cuadro a continuación presenta el costo promedio de titulación por predio en el área urbana, estimados sobre la base de los proyectos piloto. Este asciende a cerca de US\$59, incluyendo los gastos directos de titulación (US\$28), la legalización de la escritura (US\$21) y los gastos de supervisión asociados con esta actividad (US\$10).

**COSTO PROMEDIO DE TITULACION POR PREDIO URBANO**

RUBRO	US\$
<b>1. Titulación</b>	<b>28,10</b>
Censo urbano de poseedores <sup>a/</sup>	3,50
Elaboración de planos	10,00
Eventos y contactos con comunidad	1,60
Otros gastos operativos <sup>b/</sup>	13,00
<b>2. Legalización</b>	<b>20,50</b>
Gastos notariales	7,50
Inscripción en el registro	13,00
<b>3. Supervisión</b>	<b>10,10</b>
<b>TOTAL</b>	<b>58,70</b>

- a/ Incluye organización y supervisión de la encuesta, diligenciamiento de los formularios, construcción de la base de datos y compra de cartas catastrales y planos de la zona.
- b/ Incluye avalúo por predio, estudio de antecedentes legales, elaboración de títulos y la administración del proceso hasta la recolección de firmas.

- 5.20 La falta de acciones previas de titulación en el área urbana por parte del Estado impiden realizar una comparación de costos de las actividades del componente.

D. Viabilidad ambiental y social

- 5.21 Los principales impactos ambientales y sociales positivos son: i) el incentivo del beneficiario en el área rural para manejar sosteniblemente su predio con inversiones y prácticas de producción más modernas debido a la reducción de la incertidumbre y al acceso a crédito asociadas con la tenencia de un título registrado; ii) la contribución a la protección del medio ambiente durante las labores de titulación que brindan los procedimientos establecidos en la normativa ambiental del país; iii) la alta elegibilidad de grupos de bajos ingresos para participar en el Programa, dado el criterio de condición de pobreza en la selección de municipios beneficiarios; iv) la protección de los derechos comunitarios de las comunidades negras al restringirse las actividades de titulación de baldíos rurales a municipios en estas tierras; y v) la protección de los derechos de propiedad de la mujer cabeza de familia dentro de

la normativa legal existente con el monitoreo del impacto de las actividades de titulación.

- 5.22 Los principales impactos ambientales y sociales negativos identificados en el Programa son los siguientes: i) un posible incremento en la utilización de insumos tales como pesticidas y fertilizantes al mejorarse el acceso al crédito a partir de la tenencia asegurada; ii) el deterioro de áreas ambientalmente frágiles debido a la titulación de baldíos; iii) la generación de conflictos en áreas de resguardos indígenas; y iv) el efecto demostrativo que impulsará a otros desposeídos a presionar la frontera agrícola en busca de la misma oportunidad.
- 5.23 Con el fin de minimizar los impactos negativos antes mencionados, se contempla la ejecución de las siguientes acciones como parte del Programa:
- a. Acciones institucionales. Se modificará el Decreto de creación del PP para que el Ministro del Medio Ambiente o su delegado participe en el Comité Asesor del PP, la unidad coordinadora del Programa. Esta es una condición previa al primer desembolso del préstamo.
  - b. Acción operativa de diseño. Se establecieron los siguientes criterios ambientales y sociales para la selección de municipios donde se llevarán a cabo actividades de titulación de baldíos rurales: i) municipios con formación catastral existente, a fin de evitar la expansión de la frontera agrícola y ii) no se realizarán labores de titulación de terrenos baldíos en municipios con unidades de conservación del SPNN o con resguardos indígenas hasta no concluirse los trabajos de georeferenciación de planos topográficos de resguardos indígenas, así como el deslinde, amojonamiento y rotulación de unidades del SPNN.
  - c. Actividades específicas dentro del Programa. i) el desarrollo de un sistema de información geográfico para apoyar la titulación de predios rurales (US\$2.500.000); ii) la georeferenciación de planos topográficos de resguardos indígenas (US\$24.000); iii) digitalización de mapas de zonas físicas homogéneas rurales (US\$367.000); iv) el deslinde, amojonamiento y rotulación de parques nacionales naturales (US\$460.000); v) estudio de monitoreo y evaluación del impacto socioeconómico y ambiental (US\$175.000); y vi) estudio sobre la situación de tenencia en parques nacionales naturales (US\$100.000). Como condición contractual durante la ejecución, el prestatario deberá: i) presentar al Banco evidencia de la implementación del sistema de monitoreo de los impactos del Programa y la contratación del estudio sobre situación de tenencia en parques a los seis meses de ejecución del Programa; y ii) presentar informes sobre los impactos sociales, económicos y ambientales del Programa a los 12, 30 y 46 meses de ejecución del Programa. El prestatario y el Banco acordarán

los cambios y ajustes necesarios al proyecto que resulten de estos informes.

- 5.24 El presupuesto total asignado dentro del Programa para la mitigación de impactos ambientales y sociales negativos asciende a US\$3.626.000.
- 5.25 Estas acciones de mitigación, conjuntamente con los impactos ambientales y sociales positivos del Programa, permiten asegurar la viabilidad ambiental y social de esta operación.

E. Nivel de pobreza en los municipios beneficiarios

- 5.26 Se estima un total de 250 mil beneficiarios a través de esta operación, los cuales gozarán de un título de propiedad legalizado. En esta estimación no se toma en cuenta aquellos individuos que cuentan con un título de propiedad y que se beneficiarán con la inscripción en el registro del mismo. Dado que el índice de pobreza no está entre los criterios principales de elegibilidad para la selección de tales municipios, el Proyecto no está dirigido a los grupos de más bajos ingresos.
- 5.27 Los beneficiarios se encuentran localizados en un total de 239 municipios, tanto rurales como urbanos. Los municipios fueron seleccionados con base en diversos criterios (párrafos 3.23, 3.24 y 3.25), los cuales incluyen su nivel de pobreza medido por el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). El NBI mide el nivel de 'pobreza' con base en la calidad de la vivienda, el acceso a servicios públicos, la densidad de ocupación de la vivienda, asistencia a escuela por parte de los niños y número de personas dependientes por familia. Los últimos datos oficiales disponibles de este índice a nivel nacional datan de 1985. Si bien estudios recientes muestran deficiencias en el NBI para medir más adecuadamente los niveles de pobreza en áreas rurales, éste es el único indicador disponible para la totalidad de municipios del país.
- 5.28 En promedio, el 64% de la población en estos municipios se encuentra con necesidades básicas insatisfechas. Considerando tan sólo los 200 municipios rurales donde se llevarán a cabo actividades de titulación, este porcentaje aumenta a 68%. En el caso de los 50 municipios urbanos (11 de los cuales incluyen también actividades de titulación de terrenos baldíos), este indicador es de 45%. Esto contrasta con el NBI agregado para todo el país, que es de 45,6%, y con los NBI agregados a nivel nacional de 32,3% para el sector urbano y 72,6% para el sector rural.
- 5.29 La tabla que se muestra a continuación resume la distribución de las municipios de acuerdo con sus NBI. Un total de 181 municipios, 75,7% del total de los participantes en el proyecto, tiene más de la mitad de su población con necesidades básicas insatisfechas.



RANGO	NUMERO DE MUNICIPIOS	%
NBI $\geq$ 90	19	7,9
70 $\leq$ NBI < 90	86	36,0
50 $\leq$ NBI < 70	76	31,8
40 $\leq$ NBI < 50	30	12,6
20 $\leq$ NBI < 40	28	11,7
TOTAL	239	100,0

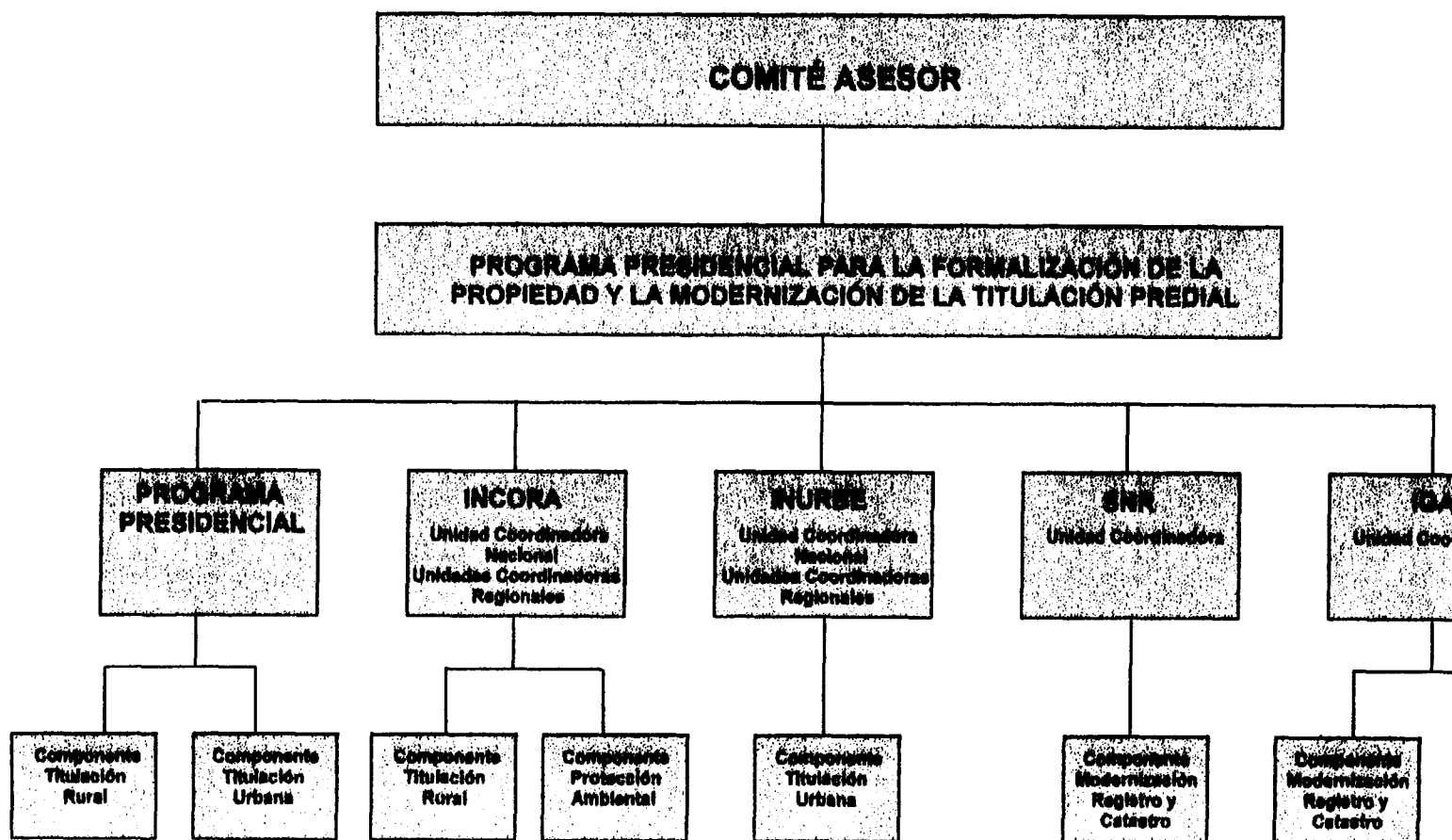
F. Riesgos

- 5.30 Demora en la ejecución por el desarrollo de conflictos sociales en zonas de titulación. La existencia de conflicto social en el país puede retrasar o detener la ejecución de las labores de titulación del Programa, sobretudo en el área rural. El Programa ha minimizado este riesgo mediante la selección de municipios donde no existen actualmente conflictos sociales. Asimismo, el Programa permite la selección de nuevos municipios a través de criterios definidos si alguno de los seleccionados se ve afectado por conflictos sociales que impiden realizar las actividades de titulación en el mismo durante la ejecución del Programa.
- 5.31 Bajos niveles de demanda por títulos de propiedad. Los procedimientos para la titulación de terrenos baldíos rurales o predios urbanos desarrollados con base en el marco legal existente requieren la solicitud previa del posesionario del terreno. Como resultado de la naturaleza voluntaria del proceso de titulación, existe la posibilidad de que la respuesta no alcance el nivel de las metas de titulación trazadas. Este riesgo es minimizado en el Programa con la selección de municipios rurales y urbanos donde existe predios catastrados sin título, así como una demanda efectiva de solicitudes de titulación. Asimismo, con el fin de reducir en mayor grado este riesgo, el Programa incluye campañas de promoción y divulgación durante el proceso de titulación a través de medios masivos de difusión a nivel local, municipal y regional.
- 5.32 Falta de coordinación interinstitucional. La ejecución del Programa requiere de una estrecha colaboración entre las agencias subejecutoras del Programa, así como de la participación indirecta de la FCM y el Ministerio de Medio Ambiente. Durante la preparación de la operación se lograron importantes avances en la coordinación y comunicación interinstitucional. Sin embargo, el riesgo de un menor grado de colaboración durante la ejecución puede retrasar el cumplimiento de metas del Programa. El Programa busca minimizar este riesgo mediante el fortalecimiento tanto del PP como ente coordinador como de las unidades coordinadoras dentro de cada entidad subejecutora. Asimismo, este riesgo será minimizado con la inclusión del Ministro de Medio Ambiente dentro del Consejo Asesor del PP.

- 5.33 Aportes oportunos de contrapartida. Las restricciones financieras que enfrenta el sector fiscal en Colombia pueden afectar severamente el nivel de ejecución del Programa. Una programación presupuestal que no contemple la totalidad de recursos de contrapartida requeridos por cada agencia subejecutora para la ejecución de la operación, puede impactar significativamente el logro de las metas previstas. Este riesgo se minimiza al contar con US\$39 millones, de un total de US\$65,5 millones de aporte local, provenientes de recursos propios de la SNR para el financiamiento del Programa.

# PROGRAMA DE TITULACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO Y CATASTRO (CO-0157)

## ORGANIGRAMA DE EJECUCIÓN



**MARCO LOGICO**  
**PROGRAMA DE TITULACION DE TIERRAS Y MODERNIZACION DE REGISTRO Y CATASTRO**  
**CO-0157**

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<b>FIN</b> Consolidar la seguridad jurídica de la propiedad	i) Número de títulos registrados entregados.		i) Las condiciones socioeconómicas del país son favorables.
<b>PROPOSITO</b> Apoyar la consolidación de un mercado en tierras en Colombia que funcione en forma ágil, transparente y abierta en áreas urbanas y rurales	i) Número de solicitudes de títulos por parte de poseedores individuales y número de iniciativas de titulación por parte de municipios.	i) Sistema de monitoreo del proceso de titulación.	i) El proceso de titulación continúa desarrollándose; ii) Los mercados financieros se desarrollan para ampliar su cobertura a estos nuevos propietarios de bajos recursos; iii) La estructura legal de la propiedad se fortalece; iv) El proceso de consolidación de Registro y Catastro se continúa.
<b>COMPONENTES</b> 1. Títulos de propiedad emitidos y registrados en área rural	1.1 Se entregan 98.000 títulos de propiedad registrados en 200 municipios rurales: Año 1: 9.500      Año 3: 30.000 Año 2: 25.000      Año 4: 33.500  1.2 Se entregan anualmente 1.000 títulos de propiedad en predios para vivienda campesina durante los dos primeros años de ejecución del Programa.	i) Inventarios de predios rurales y sistema de monitoreo de títulos otorgados; ii) Evaluaciones anuales del proyecto durante su ejecución; iii) Informe sobre impactos sociales, económicos y ambientales.	i) Existen los niveles de demanda esperados de títulos de propiedad; ii) Existe coordinación entre INCORA, PP e IGAC; iii) Las actividades de promoción del Registro y de la titulación son exitosas; se estimula la tenencia de propiedad por parte de la mujer.

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
2. Títulos de propiedad emitidos y registrados en área urbana	2.1 Se entregan anualmente 12.500 títulos de propiedad en predios urbanos de entidades estatales en cuatro años de ejecución.  2.2 Se entregan 100.000 en predios bajo administración municipal en 50 municipios en cuatro años: Año 1: 7.500                      Año 3: 36.500 Año 2: 24.500                    Año 4: 31.500	i)Inventarios de predios rurales y sistema de monitoreo de títulos otorgados; ii)Evaluaciones anuales del proyecto durante su ejecución. iii)Informe sobre impactos sociales, económicos y ambientales.	i)Existen los niveles esperados de demanda de jornadas de titulación por parte de los municipios. ii)Existe coordinación entre INURBE, Federación Colombiana de Municipios, administraciones municipales, PP e IGAC; iii)Las actividades de promoción del Registro y de la titulación son exitosas; se estimula la tenencia de propiedad por parte de la mujer.
3. Información y procesos de registro y catastro automatizados y estudio para la formación del catastro legal realizado	3.1 Se transcriben 5 millones de folios reales de matrícula inmobiliaria en medio magnético en cuatro años: Año 1: 2.900.000      Año 3: 700.000 Año 2: 700.000      Año 4: 700.000  3.2 Se digitalizan 800.000 cartas catastrales urbanas y 700.000 rurales en tres años: Año 1: 250.000      Año 3: 461.500 Año 2: 788.000  3.3 Se automatizan 8 oficinas regionales del IGAC en el primer año de ejecución y 7 en el segundo.  3.4 Se automatizan 117 oficinas de la SNR en las áreas del Programa en tres años: Año 1: 23              Año 3: 59 Año 2: 36  3.5 Se elaboran mapas digitales de ciudades en el área del Programa durante tres años.	i)Cuantificación de folios magnéticos en SNR y de cartas digitadas en IGAC; ii)Avance en el desarrollo de los otros componentes; iii)Evaluaciones anuales del proyecto durante su ejecución; iv)Informe sobre impactos sociales, económicos y ambientales.	i)Los equipos se han adquirido tiempo y la correspondiente transferencia de tecnología se llevado a cabo.

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>4. Procedimientos y sistemas de información establecidos para garantizar la preservación de las unidades de conservación ambiental y resguardos indígenas.</p>	<p>4.1 Se deslindan, amojonan y rotulan 10 unidades de conservación del Sistema de Parques Nacionales Naturales en áreas del Programa durante cuatro años.</p> <p>4.2 Se establecen una red de sistemas de información geográfica en 26 oficinas del INCORA en el área del Programa.</p> <p>4.3 Se digitalizan los planos topográficos de resguardos indígenas y mapas de zonas físicas homogéneas en el área del Programa.</p> <p>4.4 Se capacitan los funcionarios y contratistas en los procedimientos de peritazgo ambiental.</p>	<p>i) Mapas e información de planeación de las jornadas de titulación;</p> <p>ii) Sistema de monitoreo del proyecto;</p> <p>iii) Evaluaciones anuales del proyecto durante su ejecución;</p> <p>iv) Informe sobre impactos sociales, económicos y ambientales.</p>	

NEXO II

ágina 4 de 7

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<u>ACTIVIDADES</u>  1.1 Diseñar y editar el manual de procedimientos para la titulación de terrenos baldíos rurales. 1.2 Diseñar módulos, preparar y realizar la capacitación de funcionarios del INCORA y contratistas para las actividades de titulación y legalización. 1.3 Llevar las labores de titulación e inscripción en el registro de terrenos baldíos rurales en el área del Programa. 1.4 Supervisar las labores de titulación de los contratistas a través de las unidades de coordinación macrorregionales y nacional.	<u>PRESUPUESTO (en miles de dólares)</u>  1. US\$23.500		

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>2.1 Realizar el inventario nacional de predios titulables en el área del Programa.</p> <p>2.2 Diseñar y editar el manual de procedimientos modernos para la titulación de predios urbanos.</p> <p>2.3 Diseñar módulos, preparar y realizar la capacitación de funcionarios del INURBE, FCM y contratistas para las actividades de titulación y legalización.</p> <p>2.4 Llevar las labores de titulación e inscripción en el registro de predios de propiedad de entidades estatales y municipales en el área del Programa.</p> <p>2.5 Supervisar las labores de titulación de los contratistas a través de las unidades de coordinación macrorregionales y nacional, tanto en INURBE como en FCM.</p> <p>2.6 Realizar el estudio socioeconómico ex-post del impacto de la titulación de predios urbanos.</p>	<p>2. US\$9.500</p>		<p>Se programan en el presupuesto se ejecutan la totalidad de los recursos de contrapartida requeridos para la ejecución de proyecto.</p>



## ANEXO II

Página 6 de 7

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>3.1 Revisar en campo, en oficina y digitalizar cartas catastrales urbanas y rurales en el área del Programa.</p> <p>3.2 Elaborar los mapas digitales ciudades en escala 1:2.000 en el área del Programa.</p> <p>3.3 Evaluar el marco legal, institucional y técnico para el establecimiento del catastro legal.</p> <p>3.4 Diseñar módulos, preparar y editar el material para la capacitación de agrimensores privados.</p> <p>3.5 Adquirir equipo para la modernización de las oficinas del IGAC y la SNR en el área del Programa.</p> <p>3.6 Contratar los especialistas para la unidad de coordinación y grupo de conservación dinámica en el IGAC.</p> <p>3.7 Convertir la matrícula inmobiliaria a folio magnético.</p> <p>3.8 Diseñar e implementar la campaña nacional de registro.</p> <p>3.9 Supervisar las actividades de catastro y registro del Programa.</p>	<p>3. US\$54.000</p>		<p>Se programan en el presupuesto y se ejecutan la totalidad de los recursos de contrapartida requeridos para la ejecución del proyecto.</p>

RESUMEN NARRATIVO DE OBJETIVOS	INDICADORES VERIFICABLES OBJETIVAMENTE	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>4.1 Diseñar e implementar un sistema de información geográfico.</p> <p>4.2 Deslindar, amojonar y rotular las unidades de conservación del SPNN en el área del Programa.</p> <p>4.3 Digitalizar los planos topográficos de resguardos indígenas y de mapas de zonas físicas homogéneas rurales en el área del Programa.</p> <p>4.4 Diseñar módulos, preparar y editar el material de capacitación de pertiazgo ambiental.</p> <p>4.5 Realizar un estudio de monitoreo de impacto ambiental y socioeconómico de la actividad de titulación rural.</p>	<p>4. US\$4.000</p>		<p>Se programan en el presupuesto y se ejecutan la totalidad de los recursos de contrapartida requeridos para la ejecución del proyecto.</p>

**CALENDARIO DE LICITACIONES Y CONCURSOS**

DESCRIPCION POR COMPONENTE (monto)	Crédito BID (%)	Aporte Local (%)	Método	Precalificación	Fecha de Publicación Semestres
<b>A. SERVICIOS DE CONSULTORIA</b>					
<b>ADMINISTRACION Y SUPERVISION</b>					
1. Desarrollo del sistema de seguimiento No. Lotes: 2 Monto: US\$120.000	100	0	CN	No	97II
2. Auditoria externa No. de lotes: Varios Monto: US\$480.000	100	0	CN	No	98I
<b>I. COMPONENTE DE TITULACION DE TERRENOS BALDIOS RURALES</b>					
1. Titulación y legalización de baldíos rurales a. Titulación No. Lotes: Varios Monto: US\$19.325.000	75	25	CIS	Si	97II
b. Cartografía y legalización de escrituras No. Lotes: Varios Monto: US\$1.363.000	0	100	CN	No	97II
2. Consultoría preparación de procedimientos y capacitación-rural No. Lotes: Varios Monto: US\$280.000	0	100	CN	No	97II
<b>II. COMPONENTE DE TITULACION DE PREDIOS URBANOS</b>					
1. Consultorías para estudios de titulación urbana <sup>1/</sup> No. Lotes: Varios Monto: US\$290.000	100	0	CN	No	97II
2. Consultoría preparación de procedimientos y capacitación-urbano No. Lotes: Varios Monto: US\$320.000	0	100	CN	No	97II
3. Titulación y legalización de predios urbanos a. Titulación No. Lotes: Varios Monto: US\$2.338.000	100	0	CN	No	97II
b. Cartografía y legalización de escrituras. No. Lotes: Varios Monto: US\$4.763.000	0	100	CN	No	97II
<b>III. COMPONENTE DE MODERNIZACION DEL REGISTRO Y CATASTRO</b>					
1. Servicios especializados de catastro <sup>2/</sup> No. Lotes: Varios Monto: US\$7.188.000	100	0	CIS	Si	97II

DESCRIPCION POR COMPONENTE (monto)	Crédito BID (X)	Aporte Local (X)	Método	Precalificación	Fecha de Publicación Semestres
2. Consultorías para revisión de cartas catastrales <sup>3/</sup> e identificación de procedimientos para obtención de datos No. Lotes: Varios Monto: US\$1.109.000	0	100	CN	No	97II
3. Servicios especializados de mapas ciudades y geodesia No. Lotes: Varios Monto: US\$2.560.000	0	100	CN	No	98I
4. Consultorías para estudio de calidad cartográfica, capacitación de agrimensores y estudio sobre registro No. Lotes: 3 Monto: US\$210.000	100	0	CN	No	97II
5. Evaluación del marco legal, institucional, técnico y desarrollo de protocolos para el establecimiento de un catastro legal No. Lotes: 2 Monto: US\$300.000	100	0	CN	No	97II
6. Consultorías para supervisión de actividades de catastro <sup>4/</sup> No. Lotes: Varios Monto: US\$882.000	0	100	CN	No	97II
7. Servicios especializados de registro <sup>5/</sup> No. Lotes: Varios Monto: US\$17.500.000	0	100	CN	No	97II
<b>IV. COMPONENTE DE PROTECCION AMBIENTAL EN AREAS RURALES</b>					
1. Servicios especializados de protección ambiental <sup>6/</sup> No. Lotes: Varios Monto: US\$309.000	0	100	CN	No	97II
2. Deslinde, amojonamiento y rotulación de parques nacionales naturales No. Lotes: 2 Monto: US\$560.000	100	0	CN/CIS	No/Si	98I
3. Estudio impacto ambiental y socioeconómico de la titulación rural, y capacitación de inspectores oculares No. Lotes: Varios Monto: US\$225.000	100	0	CN	No	97II

DESCRIPCION POR COMPONENTE (monto)	Crédito BID (I)	Aporte Local (I)	Método	Precalificación	Fecha de Publicación Semestres
4. Consultorías para desarrollo del SIG					
a. Necesidad de usuario y diseño No. Lotes: 1 Monto: US\$200.000	100	0	CN	No	97II
b. Implementación No. Lotes: 2 Monto: US\$591.000	100	0	CIS	Si	97II
5. Digitalización de mapas zonas físicas homogéneas No. Lotes: 2 Monto: US\$367.000	100	0	CN/CIS	No/Si	98I
<b>B. ADQUISICION DE BIENES</b>					
<b>III. COMPONENTE DE MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO Y CATASTRO</b>					
1. Equipo para oficinas IGAC No. Lotes: 1 Monto: US\$1.800.000	100	0	LPI	Si	98I
2. Equipos GPS mediana precisión No. Lotes: 1 Monto: US\$300.000	100	0	LPI	Si	97II
3. Equipo para oficinas SNR No. Lotes: Varios Monto: US\$21.060.000	0	100	LN	No	97II
<b>IV. COMPONENTE DE PROTECCION AMBIENTAL DE AREAS RURALES</b>					
1. Equipo GIS No. Lotes: 1 Monto: US\$1.431.000	100	0	LPI	Si	98I

- 1/ Inventarios nacionales de predios urbanos y estudio de evaluación del impacto socioeconómico de la titulación urbana.
- 2/ Revisión en campo de cartas rurales y digitalización de cartas catastrales rurales y urbanas.
- 3/ Revisión en campo de cartas catastrales urbanas y revisión en oficina de cartas catastrales rurales y urbanas.
- 4/ Supervisión de la revisión en campo y digitalización de cartas catastrales, y de mapas digitales ciudades escala 1:2.000.
- 5/ Conversión de matrícula inmobiliaria a folio magnético; campaña nacional de promoción del registro; y supervisión de la conversión de la matrícula inmobiliaria.
- 6/ Georeferenciación de planos topográficos y capacitación en herramientas de información.

CIS = Concurso internacional de selección  
LPI = Licitación pública internacional  
LN = Licitación nacional  
CN = Concurso nacional

Se exigirá competencia abierta si los servicios de consultoría exceden los US\$200.000 y licitación pública internacional cuando los bienes excedan los US\$350.000. Adjudicaciones de consultoría por debajo de US\$200.000 estarán sujetas al estatuto nacional sobre contrataciones en el sector público (Ley 80 de 1993).

PROYECTO DE RESOLUCION

COLOMBIA. Préstamo \_\_\_\_/OC-CO A LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
(Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Colombia, como Prestatario, para otorgarle un préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa de Titulación y Modernización del Registro y Catastro. Dicho financiamiento será por una suma de hasta treinta y ocho millones quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$38.500.000), con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco, y se sujetará a las “Condiciones Contractuales Especiales” y a los “Plazos y Condiciones Financieras” del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.