Imprimir

Hace casi un año escribí una columna analizando el primer año del gobierno del cambio en materia de política de tierras[1]. Comencé por resaltar la importancia que tiene la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra por ser una de las principales causas de conflictos armados, pero, también, por ser un factor fundamental para la planeación y ejecución de políticas públicas. Señalé que, a pesar de ser un insumo fundamental para regularizar la tenencia de tierra, el catastro multipropósito por sí solo no brinda seguridad jurídica. En palabras simples, el Estado exige deberes (más impuestos) pero no garantiza derechos al ciudadano (seguridad jurídica). Es por esta razón, que considero que el enfoque en actualizar el catastro sin brindar a los ciudadanos seguridad jurídica sobre la propiedad ha sido una política incompleta y equivocada. Por el contrario, a mi juicio, el enfoque debería estar en resolver el problema de la informalidad de la tenencia de la tierra que tiene múltiples impactos negativos, como mencioné en dicha columna.
Continué recordando que el debate de ese entonces entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) debería invitar a analizar las razones de la lenta gestión en materia de tierras del gobierno actual (y de los anteriores) a pesar de que ahora existe voluntad política, un presupuesto significativo para esta cartera y de haber firmado un acuerdo sin precedentes con los ganaderos – que infelizmente sigue sin dar los resultados esperados. Con tristeza debo decir que ahora el tiempo me da la razón cuando dije que la voluntad política, el presupuesto y el acuerdo con FEDEGAN “en un contexto de alta informalidad en la tenencia, serán insuficientes para modificar la estructura de tenencia o de uso del suelo”. Me explicaré más adelante, no obstante, sería injusto dejar de lado algunos esfuerzos y avances de este gobierno.

Los esfuerzos por el cambio de un Estado paquidérmico

La actual administración ha venido saldando deudas históricas como el incluir en la Constitución Política el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos a través del acto legislativo 01 del 5 de julio de 2023. Esto significa que el Estado colombiano reconoce las dimensiones económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como su relación particular con la tierra, basada principalmente en la producción de

alimentos para garantizar la soberanía alimentaria. También, el 8 de agosto de 2023 se expidió la Resolución 1040 del IGAC que compila en una única norma todos los aspectos técnicos de la gestión catastral para facilitar y agilizar la formación y actualización de la información catastral, la construcción de capacidades y participación ciudadana, entre otras. De manera similar, a pesar de que el "Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural" había sido creado con la Ley 160 de 1994, solo hasta esta administración se reglamentó con el Decreto 1406 del 29 de agosto de 2023.

Ahora bien, algunos éxitos dependen del Congreso. Por una parte, cumpliendo con el acuerdo de paz de 2016 el gobierno actual logró en julio de 2023 la aprobación en el Congreso de la creación de la jurisdicción agraria y rural, sin embargo, su reglamentación sigue pendiente. Por otra parte, los avances del catastro multipropósito, aunque difíciles de medir por falta de una herramienta como el contador de la reforma agraria[2], han resultado en el aumento excesivo del impuesto predial en algunos casos por encima del 1000 %. Esto, además de generar problemas para el levantamiento y actualización del catastro, muestra las enormes diferencias entre la información predial comercial y catastral – así como los enormes ingresos que han dejado de percibir los municipios. Ante esta situación, el gobierno presentó en noviembre de 2023 un proyecto de ley fiscal para fijar un aumento máximo del 300 % de los impuestos prediales, lo cual considero acertado.

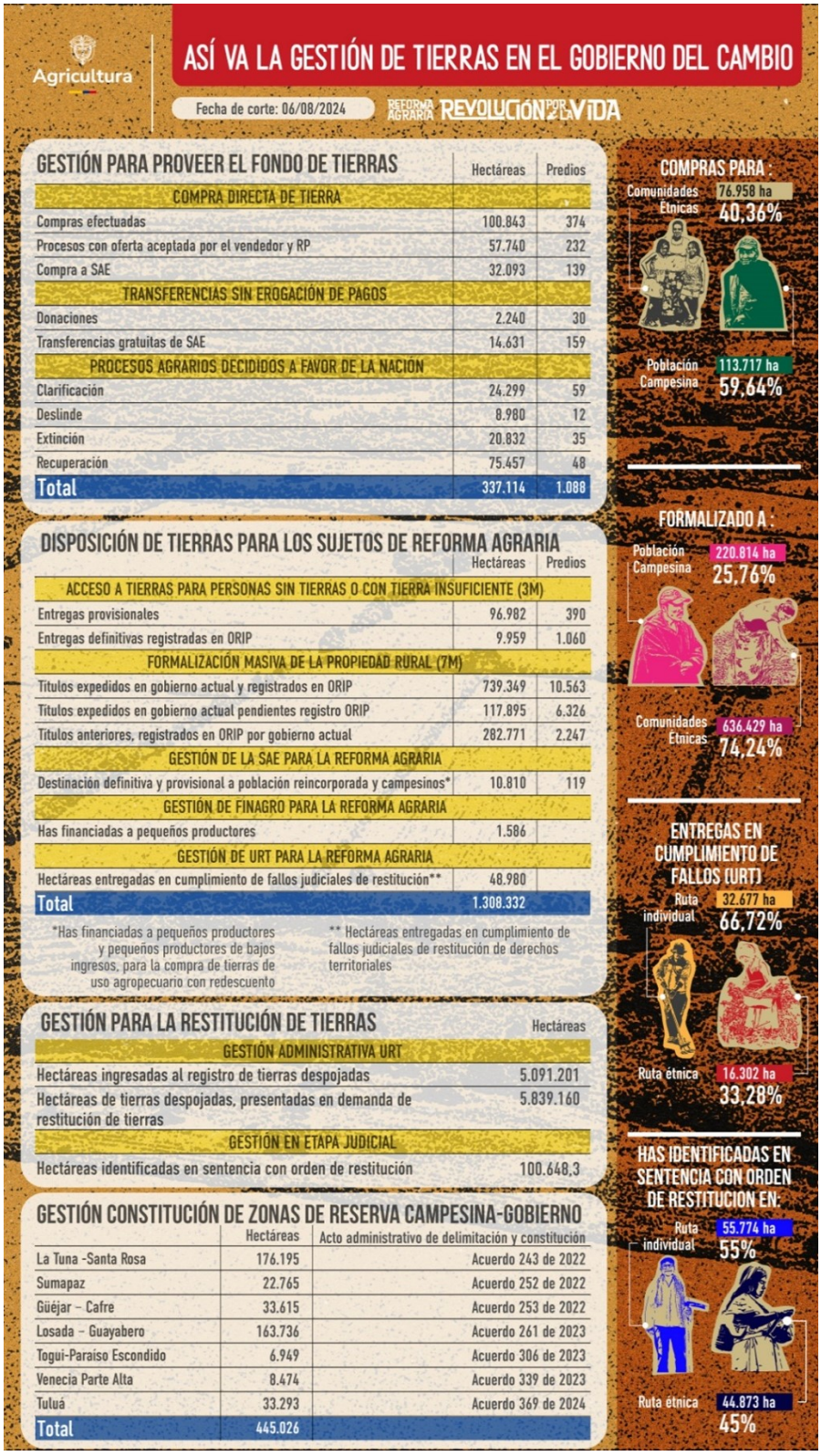
Por último, destaco que el Consejo Directivo de la ANT aprobó en diciembre de 2023 dos Acuerdos para brindar seguridad jurídica a la ocupación campesina de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 (ZRF): el Acuerdo 315 y el Acuerdo 337. Desde la década de 1970, se prohibió formalizar la tenencia de la tierra a los campesinos dentro de las ZRF, tal como lo establecen el Decreto 2811 de 1974 y la Ley 877 de 1976. Así, el Acuerdo 315 reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de baldíos en ZRF, mientras que el Acuerdo 337 vincula al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible al trámite de constitución de Zonas de Reserva Campesina que se traslapen con ZRF. Estos instrumentos normativos son esenciales para que el Estado cumpla con varias demandas persistentes en los diálogos de paz.

Se agota el tiempo y el oxígeno

Como mencioné hace un año, la alta desactualización del catastro y los altos niveles de informalidad en la tenencia de la tierra, así como la decisión de que el Estado deba pagar los predios al valor comercial y no catastral, son las razones del lento avance de la estrategia de compra de predios para cambiar la estructura de la propiedad rural. Aunque el gobierno actual se evita discusiones con los ganaderos sobre la figura de la expropiación, todo lo anterior implica que el proceso de compra tome más tiempo, sea más costoso y que pueda darse un aumento generalizado de precios de las propiedades rurales al aparecer un comprador dispuesto a pagar el valor impuesto por el propietario. Por eso, repito, el enfoque en la compra de predios me parece un camino erróneo. Pero, primero veamos la situación de hace un año:

En su momento critiqué el lento avance en los procesos de restitución y compra de tierras – porque son procesos largos y costosos debido al contexto de alta desactualización catastral e informalidad en la tenencia – e insistí en un cambio de enfoque hacia la política de regularización de la propiedad para lo cual se requieren algunas reformas. Ahora veamos, un año después, qué muestran las cifras:

A mitad de tiempo, la política de tierras del gobierno del cambio se queda sin oxígeno



Debe reconocerse que este gobierno ha sido el que más ha avanzado en la creación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) pues, desde 1994 hasta esta 2022, solo se habían constituido 7 ZRC y, hoy en día, contamos con 15. No obstante, en esta nueva versión del contador de la reforma agraria vemos que los avances en restitución siguen siendo insuficientes al comparar las 48.980 hectáreas restituidas con las más de 5 millones ingresadas al registro o las presentadas en demanda de restitución. Los avances en materia de compra de tierras – que sumando los tres rubros de compra directa ascienden a 190.676 hectáreas – resultan escasos frente a la meta de 3 millones de hectáreas para el Fondo de Tierras establecida en el acuerdo de paz y, aún más escasos, frente a las metas iniciales del gobierno.

Ahora bien, observando con mayor detalle las cifras de formalización debería llamar la atención el hecho de que se ha favorecido mayoritariamente a las comunidades étnicas que a los campesinos. Esto, a mi parecer, puede deberse a que la cantidad de tierra por trámite o proceso que puede asignarse a territorios colectivos (resguardos indígenas y consejos comunitarios) es mucho a mayor que la que puede asignarse a familias campesinas. Pero, estos “mangos bajitos” tienen un límite toda vez que las comunidades étnicas se concentran mayoritariamente en la Amazonía y la costa pacífica y, además, el gobierno no tiene 265 años para lograr la formalización del país como expuso el informe de empalme del sector agro[3].

El gobierno está a tiempo de entender que ponerle el acelerador a la regularización de la propiedad le permitirá atender al campesinado brindándole seguridad jurídica, levantar el inexistente inventario de baldíos en favor de la nación (para alimentar el fondo de tierras), crear un mercado de tierras con precios justos y ajustados a la realidad (valores catastrales) y, finalmente, utilizar los recursos de manera más eficiente (para la compra de tierras, si se quiere). Pero, para esto se necesitan reformas. La Universidad Externado de Colombia y la agencia Kadaster de los Países Bajos, realizaron una investigación[4] que arrojó una serie de modificaciones normativas requeridas para agilizar la regularización de la tenencia de manera más transparente y menos costosa que se pueden encontrar resumidas en el siguiente vínculo: ANEXO Producto 3_VF.xlsx – Hojas de cálculo de Google. Las

recomendaciones siguen ahí, todavía hay tiempo para corregir el rumbo.

Adenda: A la nueva ministra le recuerdo un par de tareas urgentes. Reglamentar el Fondo Nacional de Extensión Agropecuaria (FNEA) dispuesto en el artículo 15 de la Ley 1876 de 2017 y crear “el trazador presupuestal del campesinado” como herramienta de seguimiento al gasto y la inversión para la población campesina.

_____

[1] Ver: https://www.sur.org.co/la-politica-de-tierras-a-un-ano-del-gobierno-del-cambio-estado-del-arte-del-catastro-multiproposito-y-la-formalizacion-de-tierras-en-colombia/

[2] Ver: https://www.minagricultura.gov.co/Paginas/2023/ContadorReformaAgraria.aspx

[3] Informe completo de empalme del sector agrario, disponible en: https://vertov14.wordpress.com/wp-content/uploads/2022/07/wp-1659125176120.pdf

[4] Ver: https://tierraenpaz.com/biblioteca-

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: RTVC Noticias