¿En qué tiene razón y en qué se equivoca el exdirector de la ANT, Gerardo Vega?

Imprimir

La reciente entrevista de La Silla Vacía al exdirector de la Agencia Nacional de Tierras (ANT)[1], Gerardo Vega, en la que explica las dificultades para la implementación de la Reforma Rural Integral (RRI), me motivó a escribir esta columna con el ánimo de encontrar puntos de acuerdo y controvertir algunos aspectos en los que considero que el exdirector no tiene la razón. Quiero comenzar diciendo que estoy de acuerdo con el exdirector en cuanto a que los procesos de la ANT deben modificarse para agilizarlos, pero no comparto sus propuestas.

Vega comienza la entrevista resaltando que existe voluntad política, con razón, pues es la primera vez que la institucionalidad de tierras cuenta con amplios recursos para la compra de tierras que alcanzan los 1.330 millones de dólares (5 billones de pesos) y, aun así, en febrero de este año no se compró una sola hectárea. Esto es preocupante en la medida que, como menciona Vega, en los próximos 31 meses deberían comprarse 40.000 hectáreas (la extensión de Bogotá) mensuales para cumplir la meta de 1.500.000 de hectáreas de tierra compradas y redistribuidas en el cuatrienio. Esto se debe principalmente a que, según el exdirector, la tecnocracia incrustada en el sector público colombiano no tiene una mentalidad de cambio y solo ve obstáculos por los que “no se puede” avanzar en el esfuerzo de implementar la RRI. Dentro de los “no se puede” menciona los siguientes:

1. Interpretan la norma para negar derechos no para garantizarlos.
2. No se puede entregar tierra a reincorporados porque no están en un programa especial ni en un CONPES.
3. No se pueden constituir Zonas de Reserva Campesina (ZRC) porque se requiere autorización de los alcaldes y solapan con predios indígenas.
4. Se descarta la compra de predios que tienen hipoteca o promesa de compraventa, lo cual en el sector urbano sí funciona, pero no en el rural.
5. Se descarta la compra de predios cuando están en el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados (RUPTA).
6. Los métodos indirectos no son exactos, pero 1 metro para un predio de 100 hectáreas, no es importante en el campo.
7. El formulario FISO incluye 120 procesos y la visita a la familia costaba 400.000 pesos y el

predio se debe medir dos o tres veces.
En cuanto a los dos primeros puntos, en mi opinión, el exdirector puede tener algo de razón en cuanto a que son elementos que ralentizan los procesos de acceso a tierras. Sin embargo, no ocurre solo en la ANT, todos los funcionarios públicos tienen una alta prevención de actuar por fuera o en contra de la ley, a tal punto que resulta preferible limitarse a cumplir estrictamente con lo que dice la ley para evitar sanciones, aun cuando la ley sea un impedimento para hacer un mejor trabajo. En cuanto a los reincorporados, hay una ruta de acceso a tierras de predios rurales extintos del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO). Puede que sea un proceso demasiado lento pero la ruta está, valdría la pena analizar cómo se puede hacer más expedita.

Ahora bien, respecto al tercer punto, no considero que involucrar a los alcaldes sea un problema pues deben reconocer y respetar las ZRC en sus procesos de planificación (como los POT) y mucho menos que los traslapes con otras figuras como los resguardos indígenas sean un obstáculo, pues la Constitución de 1991 establece que son territorios inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, no puede haber traslapes con otras figuras como las ZRC. Se generarían más problemas desconociendo a los alcaldes y los resguardos indígenas. En lo que respecta a los puntos 4 y 5, considero que debe darse una discusión técnica sobre este aspecto porque pueden ser cuellos de botella relativamente fáciles de superar y que podrían dinamizar los procesos, al tiempo que ampliar la oferta de predios.

El exdirector profundizó un poco más sobre los puntos 6 y 7, proponiendo algunas soluciones, con las cuales no concuerdo. Si bien es cierto que la informalidad en la tenencia de la tierra a nivel nacional supera el 50% y que entre los gobiernos de los expresidentes Santos y Duque solo se compraron 17.000 hectáreas de tierra, las soluciones que propone Vega pueden resultar no siendo las más adecuadas. Vamos por partes.

El problema con los métodos indirectos no está dado por la precisión, porque el exdirector tiene razón que para extensiones de los tamaños que tenemos en nuestra ruralidad, un metro no hace mucha diferencia. El problema viene de su solución propuesta en reiteradas ocasiones, que consiste en hacer las mediciones prediales con imágenes satelitales desde

oficinas en Bogotá y asignar derechos de propiedad sin participación de la comunidad en un país cuyo catastro está desactualizado en más de 66 % del país con un promedio de 10 años. Los riesgos que se corren son varios y las posibilidades de generar más conflictos son altas.

Para ilustrar con un ejemplo, traigo a colación el caso del resguardo indígena Santa Teresita del Tuparro, donde algunas fracciones del resguardo tenían conflictos de tenencia con colonos y una base militar. El resguardo, que mide aproximadamente 200.000 hectáreas, fue constituido en 1983[2], mientras que algunos de los colonos y la base militar contaban con título de propiedad expedidos por el INCORA. El establecimiento de linderos desde oficinas en Bogotá incrementaría los conflictos ya existentes en terreno y pondría al Estado en una situación vulnerable a demandas, pues el mismo Estado otorgó títulos de propiedad traslapados en varias áreas. Para empeorar el panorama, las áreas de los predios en los títulos de propiedad no coinciden con las áreas del catastro. ¿Con qué mediciones desde un escritorio en Bogotá formalizaría la tierra y solucionaría los conflictos por tenencia el exdirector en este caso?

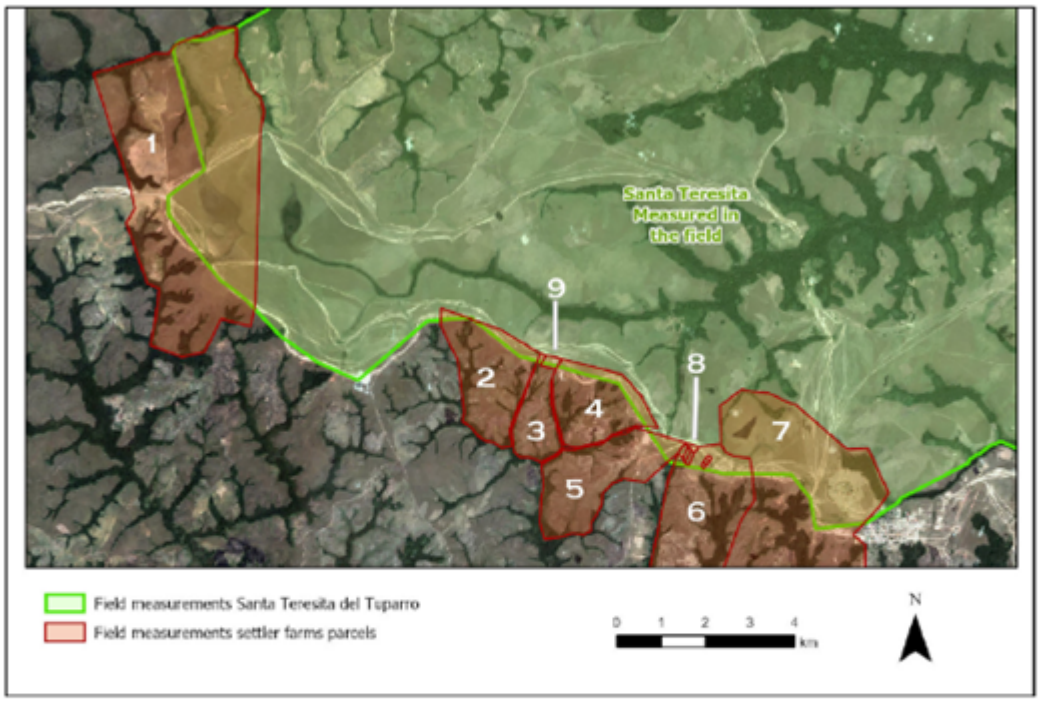


Figure 5. The Indigenous Santa Teresita del Tuparro reserve, as measured in the field by the Indigenous leaders compared to the parcels of the neighbouring settler farmers, as measured in the field: 1, La Guajira; 2, Buenavista; 3, Cuatro Vientos; 4, La Estancia; 5, Los Moriches; 6, Patio Bonito; 7, military base; 8, sold lots; 9, El Basurero (the municipal garbage belt). Cumaribo, 2020. Source: Land in Peace Project, Kadaster

Ilustración 1. Resguardo indígena Santa Teresita del Tuparro. Fuente: https://www.researchgate.net/publication/350708345_Fit-For-Purpose_Applications_in_Colombia_Defining_Land_Boundary_Conflicts_between_Indigenous_Sikuani_and_Neighbouring_Settler_Farmers

Otro ejemplo es el caso de las veredas Termales y Costa Rica en Vista Hermosa (Meta). Según el IGAC, muchas áreas como estas en el Meta son presuntamente baldíos, pero después de hacer levantamientos prediales con la gente se encontró que hay numerosos ocupantes desde hace muchos años esperando obtener un título de propiedad por adjudicación como se ve en el siguiente mapa. Teniendo en cuenta que el país carece de un inventario de baldíos ¿Con métodos indirectos a quiénes se titularía la tierra?

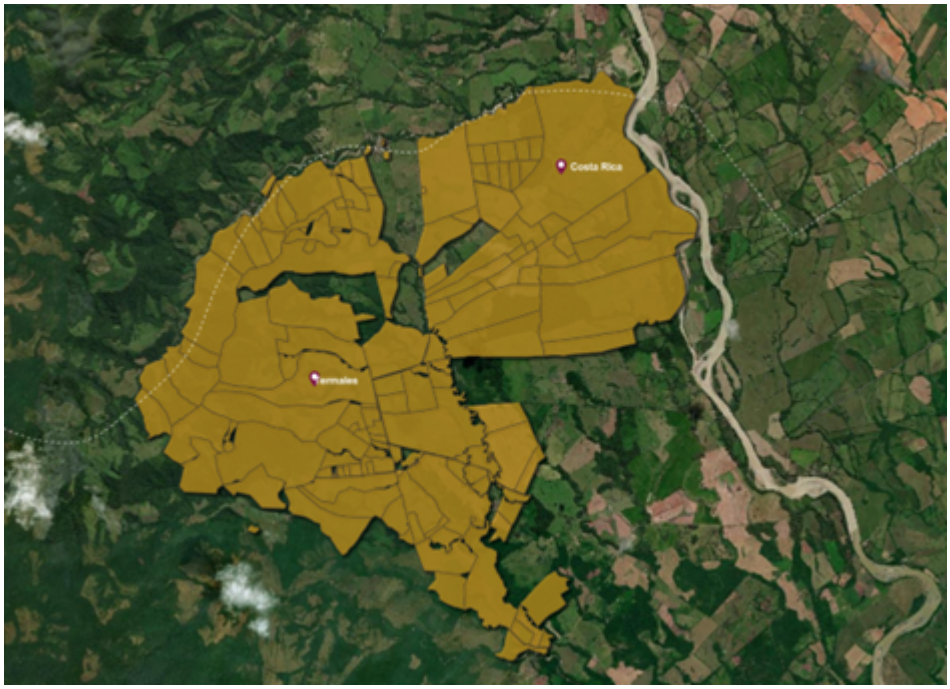


Ilustración 2. Mapa veredas de Vista Hermosa. Tomado de: https://storymaps.arcgis.com/stories/606b307a50874725be614cf797badea8

En cambio, como he venido mencionando en columnas anteriores, la cooperación holandesa probó con éxito en diferentes partes del país, como en estos casos, la introducción de una metodología llamada Fit for Purpose (FFP). Bajo dicha metodología se logró lo que era impensable: los indígenas dejaron entrar a los colonos a su resguardo para que ellos mismos hicieran las mediciones de lo que cada uno consideraba su predio y viceversa, lo cual permitió visibilizar realmente el tamaño de las áreas en disputa, como se ve en la ilustración 1. La experiencia de este proyecto está documentada en este video: https://www.youtube.com/watch?v=HNTbjPrbLA8&ab_channel=TierraenPaz

Ahora bien, respecto al último punto, estoy totalmente de acuerdo con el exdirector en cuanto a que el formulario FISO tiene demasiadas páginas con muchas variables a procesar y, además, el hecho de que sea un formulario físico aumenta los riesgos de errores al momento de su digitalización. Así, la inclusión de tecnologías y reducir las variables es algo

que considero necesario para la reducción de tiempos y costos. Pero la solución no debe ser una línea de Whatsapp como el director menciona que, aunque reducía los costos a 80 pesos por usuario y alcanzó 700.000 personas, puede recoger mucha información que no corresponde a población que sí sea beneficiaria e incluso personas que puedan estar presentando información falsa o que pueda inducir al error por parte de las autoridades.

En su lugar, considero que la ANT puede migrar los formularios a formato digital y en una misma nube, como se probó en los pilotos de la metodología FFP, almacenar los datos geoespaciales del predio, del potencial propietario (como fotos de la cédula), del formulario FISO y también de los linderos que se acuerdan entre propietarios en una inspección pública en la comunidad. Además, esta tecnología fue probada en áreas sin conexión a internet y una vez se retornara a áreas con conectividad, la información podía ser subida y analizada en las oficinas de la ANT, por lo cual no tener acceso a internet no es una limitante.



Ilustración 3. Aplicación web FFP. Tomado de: Metodología Fit for Purpose – Colombia (youtube.com)

---

[1] Ver: https://www.youtube.com/watch?v=46Hz-_YpZ-Q&ab_channel=LaSillaVac%C3%ADa

[2] Ver:

https://www.researchgate.net/publication/350708345_Fit-For-Purpose_Applications_in_Colombia_Defining_Land_Boundary_Conflicts_between_Indigenous_Sikuani_and_Neighbouring_Settler_Farmers

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: Agencia Nacional de Tierras en X