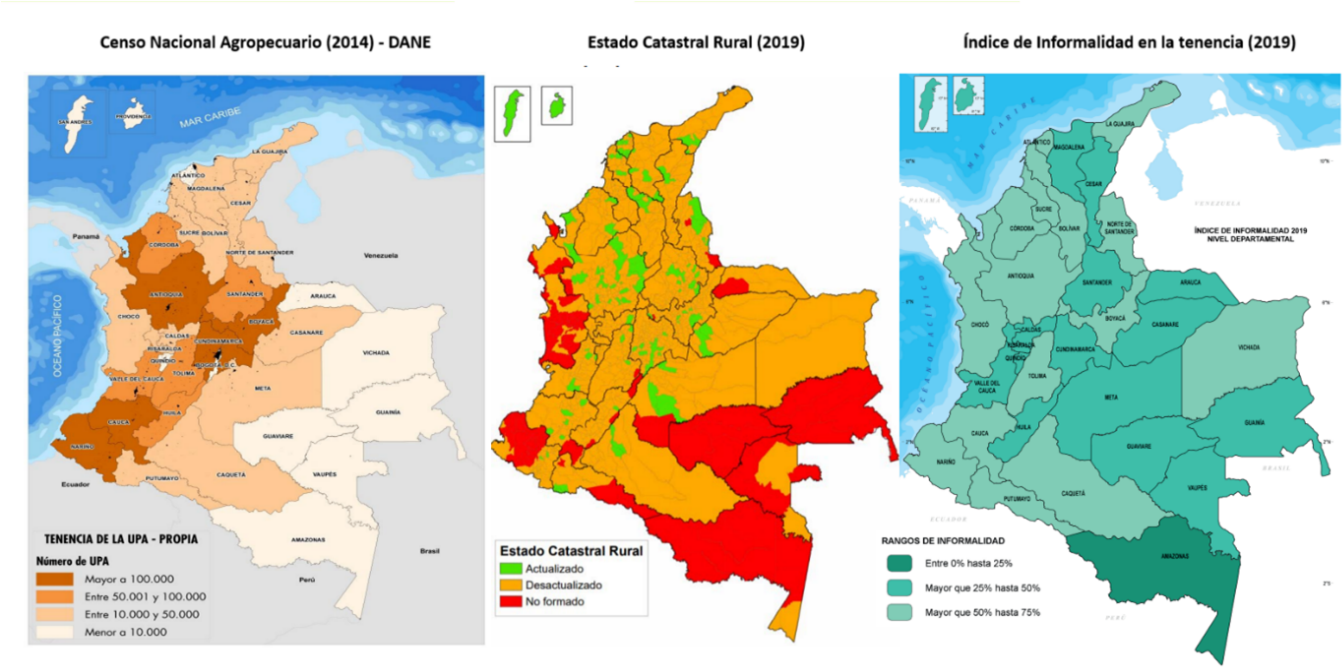
Imprimir

A nivel global, la tenencia de la propiedad es ampliamente reconocida como una de las principales causas de conflictos armados y, al mismo tiempo, es un factor fundamental para la planeación y ejecución de políticas públicas. En Colombia este tema recobró importancia en la agenda pública gracias a la Misión para la Transformación del Campo, al III Censo Nacional Agropecuario (CNA) y al Acuerdo de Paz firmado con las FARC. Estos tres hitos dieron paso al establecimiento de metas de política sobre la regularización de la tenencia de la tierra y el catastro multipropósito, definido en el CONPES 3951 (2018)[1] como una "herramienta, basada en el predio, que contiene o integra los componentes físico, jurídico y económico para usos múltiples, que contribuye a garantizar la seguridad jurídica de la propiedad inmueble, la eficiencia de la gestión fiscal, la gestión pública multisectorial y fortalece la planeación estratégica y el ordenamiento territorial". Pero el catastro multipropósito no brinda seguridad jurídica, aunque sea un insumo fundamental para regularizar la tenencia de tierra.
Por su parte, la informalidad en la tenencia de la tierra (o la inseguridad jurídica) impacta negativamente la productividad agrícola y el desarrollo socioeconómico de varias formas ya que: a) dificulta la compra o venta de predios causando que las actividades productivas sean realizadas por personas menos eficientes; b) genera un mayor riesgo de expropiación que conlleva a tener menores incentivos a realizar inversiones (sobre todo de largo plazo); c) aumenta la posibilidad de tener que defender la tenencia frente a terceros, lo cual hace que se destinen menos recursos para actividades agrícolas; d) imposibilita utilizar la tierra como colateral, reduciendo el acceso al crédito; e) es un factor favorable al despojo y desplazamiento; e) obstaculiza las inversiones públicas en infraestructura; y, f) es un factor favorable a la deforestación (hecho del que me ocuparé en una próxima columna).

Estado del arte del catastro multipropósito y la formalización de tierras en Colombia

Así, la más reciente aproximación sobre la informalidad en la tenencia de la tierra la realizó la UPRA (2020)[2] que estima que para 2019 fue igual a 52,7% en el país. En vista de esta nueva información oficial, vale la pena contrastar los siguientes tres mapas. Al lado izquierdo, se muestra el mapa realizado por el DANE (2014)[3] con los datos del CNA que incluyó

preguntas a los encuestados sobre el tipo de tenencia de la tierra que declaraban tener, en el centro el mapa del estado de actualización del catastro multipropósito del CONPES 3958 (2019)[4] y, al lado derecho, el mapa de informalidad elaborado por el estudio citado de la UPRA.



En primer lugar, del mapa del lado izquierdo, se puede interpretar que la región centro-occidental del país (exceptuando algunos pocos departamentos) es la región con mayor número de ocupantes que se identifican como propietarios, sin importar el tamaño del predio. Esta medida, aunque subjetiva (ya que no implica que los encuestados sean propietarios reconocidos por el Estado ni que sea posible titular dichos predios) refleja, por lo menos, una intención o deseo de serlo. En segundo lugar, el mapa del centro nos indica que en más del 94 % del país el catastro está desactualizado (en promedio 12,2 años) o no formado. Y, en tercer lugar, el mapa de la derecha muestra que de los 1.121 municipios sobre los cuales se calculó el índice, 672 presentan más de 50% de informalidad en tenencia de la tierra. No obstante, el cálculo del índice de informalidad está sujeto a la actualización de las bases de datos catastrales (del IGAC y de los catastros descentralizados y delegados).

Todas estas fuentes de información reconfirman que un alto contexto de informalidad implica que el Estado colombiano, por una parte, carece de un atlas de distribución de la tierra confiable (por tamaño de predio y número de propietarios). Y, por otra parte, carece también de un inventario de baldíos que según la ley 160 de 1994 deberían ser destinados prioritariamente para campesinos de escasos recursos y para la conformación de Zonas de Reserva Campesina.

En suma, a lo largo de la historia del país se ha venido planteando una política de redistribución de la tierra con información desactualizada e incompleta, por eso, no sorprende que en la presentación sobre el estudio realizado por la FAO y la UPRA sobre concentración y extranjerización de tierras[5] se identificara la necesidad de generar más información sobre la tenencia actual y se reconozca que "para un adecuado análisis y seguimiento de los fenómenos de concentración y extranjerización de tierras es necesario contar con información registral y catastral actualizada"[6]. En ese sentido, programas encaminados a garantizar el acceso a la tierra (como la adjudicación de baldíos, la restitución de tierras o la creación del fondo de tierras), por loables que sean, no lograrán fácilmente su objetivo toda vez que la informalidad en la tenencia de la tierra se presenta como un obstáculo para su materialización.

La política de tierras a un año del gobierno del cambio

La reciente discusión sobre las cifras presentadas por la ANT y la publicación del contador oficial de la reforma agraria[7] más allá de la discusión sobre quién tiene la razón (ministerio o ANT) debería invitar a debatir las causas por las cuales la gestión de tierras del gobierno actual (al igual que de los anteriores) no avanza más rápido a pesar de la voluntad política y el aumento significativo del presupuesto para su implementación. El director de la ANT, Gerardo Vega, asegura que en lo corrido del primer año del gobierno actual se han titulado 938.411 hectáreas, que es una cifra significativamente más alta en comparación con el cuatrienio de Duque cuando solo se titularon 788.961 hectáreas o las de los últimos dos años de Santos cuando se titularon 1.562.800[8]. Más aún, antes de la creación de la ANT el promedio de formalización de predios era tan bajo que, tras dos años de la creación del

Programa de Formalización de la Propiedad Rural del ministerio de agricultura, de los 36.593 casos de solicitudes, solo se habían entregado 1.271 títulos a diciembre de 2014[9].

Ante este panorama hay que reconocer como aciertos de la actual administración el hecho de que, por una parte, se destrabaran procesos de regularización de la tenencia y, por otra, se lograra un acuerdo histórico de compra de tierras pertenecientes a los miembros de FEDEGAN. Pero, en un contexto de alta informalidad en la tenencia, serán insuficientes para modificar la estructura de tenencia o de uso del suelo. Esto se evidencia al desagregar las cifras presentadas por la ANT, donde se observa que la cifra de gestión de tierras del gobierno Petro asciende a 385.212 hectáreas. Los procesos de recuperación de baldíos, como de compra y de restitución no superan las 34.000 hectáreas cada uno. Las demás hectáreas corresponden a actos administrativos expedidos, inscripción de títulos en la oficina de registro público y a entregas de títulos ya expedidos (que no son titulaciones nuevas).



El avance en la restitución de tierras no es alentador, pues sumando las cifras del primer año del gobierno Petro se tendrían 33.541 hectáreas restituidas, pero a julio de 2023 de 6.500.000 hectáreas despojadas o abandonadas, solo 608.160 hectáreas (9,3%) se han

restituido según Forjando Futuros[10] de la cual Vega era antes el director. Respecto a la compra, cabe anotar que una vez los predios son ofertados, el Estado tiene que comprobar la viabilidad y diferentes restricciones que pueda tener un predio (como estar ubicado en una reserva natural, ser susceptible de inundaciones o deslizamientos). Posteriormente se realiza un análisis jurídico y catastral para establecer la naturaleza jurídica del predio (si es baldío o privado) y la ocupación, seguido de un avalúo oficial que debe ser aceptado por el dueño del predio. Aun así, resalta que solo se compraron 13 mil hectáreas con una inversión de 143 mil millones de pesos durante los primeros tres años de existencia de la ANT, en comparación con las 28.359 que se compraron bajo el primer año de la administración actual.

El errado enfoque en la compra y los métodos indirectos de recolección de información catastral

El enfoque y los esfuerzos del gobierno actual parecen estar centrados en la compra que, como se mostró anteriormente, es un proceso largo y costoso debido al contexto de alta desactualización catastral e informalidad en la tenencia. Esto muestra que el alto valor de la tierra dificulta modificar la estructura de la propiedad rural y su uso. Con el fin de agilizar procesos agrarios está en discusión un borrador de decreto que permitirá que en procesos de extinción de dominio los propietarios tengan la opción de vender el predio, el cual no fue bien recibido por FEDEGAN (entre otros) y podría entorpecer la materialización del acuerdo de voluntades. Así mismo, el director de la ANT ha manifestado en varios medios su preferencia por los métodos indirectos de recolección de información catastral para agilizar procesos, que, por ser indirectos, son más susceptibles a generar conflictos entre las comunidades.

Por todo lo anterior, urge que el gobierno paralelamente revise algunas medidas para acelerar la formalización, en aras de fortalecer y proteger a quienes ya están haciendo uso de la tierra, dinamizando el mercado de la propiedad rural. La Universidad Externado de Colombia y la agencia Kadaster de los Países Bajos, realizaron una investigación[11] para proponer procesos más rápidos, participativos y costo-eficientes para regularizar la tenencia de la tierra. La metodología “Fit for Purpose”, basada en la recolección de información a través de métodos declarativos y colaborativos, comienza con la formación de agrimensores

comunitarios que con herramientas tecnológicas (y sin necesidad de tener conexión a internet en campo) caminan junto a los ocupantes por los linderos de sus tierras para definir los límites. En el proceso se recolectan evidencias que relacionen a las personas con los terrenos como escrituras, compraventas, recibos de servicios públicos, entre otros. La información espacial y legal recolectada se integra en una base de datos espacial que se comparte con las entidades estatales como la ANT y el IGAC. Finalmente, la información se muestra y verifica en una inspección pública con la presencia de toda la comunidad en la que se socializa y llegan a acuerdos.

La investigación arrojó una serie de modificaciones normativas que se requieren 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. Un buen paso en esta dirección se dio el pasado 8 de agosto con la expedición de la resolución 1040 del IGAC que compila en una única norma todos los aspectos técnicos de la gestión catastral. La resolución busca facilitar y agilizar la formación y actualización de la información catastral, abriendo la puerta a la construcción de capacidades y participación ciudadana, promoviendo la coordinación interinstitucional y la interoperabilidad de bases de datos, entre otras. Pero no es suficiente. Las recomendaciones de la citada investigación, aunque tomen su tiempo en ser implementadas, llevarán a resultados más sostenibles en el tiempo y a cambios reales en la estructura de la propiedad y uso del suelo en el país. ¿Atenderá a estas recomendaciones el gobierno del cambio?

_____

[1] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3951.pdf

[2] https://upra.gov.co/es-co/Publicaciones/Informalidad_ten_tierra_Colombia_2019.pdf

[3] https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Uso-del-suelo/1-Presentacion.pdf

[4] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3958.pdf

[5] https://agronet.gov.co/Noticias/Paginas/Reforma-agraria-pondr%C3%A1-lupa-a-la-concentraci%C3%B3n-y-extranjerizaci%C3%B3n-de-tierras-productivas-en-Colombia.aspx

[6] https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/zh/c/417364/

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

[8] https://cambiocolombia.com/economia/la-incongruencia-alrededor-de-las-cifras-de-la-reforma-agraria

[9] https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/ambiental-y-agropecuario/asi-va-el-proceso-de-formalizacion-de-la-propiedad-rural

[10] https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2023/06/INFOGRAFIA-JULIO-2023-1.pdf

[11] https://tierraenpaz.com/biblioteca-

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: El Colombiano