

Imprimir

Escuchando el evento “Seminarios de Economía y Desarrollo”[1] organizado por el DNP el pasado 31 de octubre, es evidente que el gobierno reconoce al catastro multipropósito como el instrumento más potente dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el cual hace una apuesta fuerte por el ordenamiento territorial alrededor del agua. El director del DNP, Jorge Iván González, mencionó que el ordenamiento del territorio necesariamente debe partir de los insumos que genera el catastro. Así, la modernización del país, la consolidación de la paz, el mejoramiento de la productividad agropecuaria, la articulación de los distintos planes de ordenamiento, el manejo eficiente de los recursos la transición energética y la reforestación, pasan por el catastro. Este artículo es una aproximación a la relación entre el sector de tierras y ambiente, en esta ocasión a partir del ordenamiento del territorio.

La política de tierras y el ordenamiento territorial y ambiental

La especulación con el valor de la tierra y el desplazamiento forzado en Colombia causaron migraciones que a su vez incrementaron las presiones para cambiar el uso del suelo de coberturas boscosas hacia actividades del sector de captura de carbono en la agricultura, el sector forestal y cambio de uso del suelo, AFOLU. El crecimiento no planeado y desordenado del sector AFOLU ha traído consigo consecuencias no solo ambientales sino económicas, pues implica que el uso del suelo se está dando de manera ineficiente y se están explotando áreas que deberían ser conservadas. Es decir, no hay un verdadero ordenamiento territorial.

Alcanzar un ordenamiento territorial apropiado para cumplir propósitos socioeconómicos y ambientales ha sido particularmente difícil en el caso colombiano si se tiene en cuenta que existen más de 70 instrumentos de planeación que aplican para los diferentes sectores y niveles de gobierno, y cuyo nivel jerárquico no está claro en muchas ocasiones. Los Planes de Ordenamiento Territorial (POT, PBOT o EOT dependiendo del número de habitantes del municipio) de los municipios son, según la Ley 388 de 1997[2], el instrumento básico de ordenamiento del territorio y son de obligatoria adopción y cumplimiento. Varias normas se ocuparon de asegurarse de que los municipios cuenten con este instrumento de planeación como la Ley 1454 de 2011[3] que distribuye competencias respecto al ordenamiento territorial, la Ley 1551 de 2012[4] que establece como función de los municipios el formular

y adoptar los POT's y el Decreto 1077 de 2015[5] que reglamenta la Ley 388 de 1997. Aun así, alrededor del 80% de los POT's se encuentran desactualizados según el DNP (citado en CEMR, 2023)[6].

En materia de planeación y ordenamiento ambiental, el acuerdo de paz de 2016 creó el Plan de Zonificación Ambiental (PZA) que es una herramienta de planificación territorial que sirve como insumo para gestionar y ordenar el uso del suelo, considerando las características ambientales, ecológicas y sociales de los territorios PDET. El objetivo principal del Plan de Zonificación Ambiental es promover un desarrollo sostenible, equitativo y respetuoso con el medio ambiente de manera progresiva y participativa, que contribuya al cierre de la frontera agrícola; a la protección y uso adecuado de las Áreas de Especial Interés Ambiental; a orientar alternativas productivas equilibradas; y, a fortalecer la gobernanza territorial. En la institucionalidad ambiental, las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) juegan un papel clave, pues tienen como objetivo la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos relacionadas con el ambiente, así como el cumplimiento y aplicación de las directrices del Ministerio de Medio Ambiente sobre la disposición, administración, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Ahora bien, en materia de ordenamiento territorial, cabe resaltar que el artículo 317 de la Constitución Política de 1991[7] estableció que únicamente los municipios podrán gravar la propiedad inmueble a través del impuesto predial y decretó que un porcentaje de estos tributos se debe destinar a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Así, en la actualidad el impuesto predial representa en promedio más del 50 % de los ingresos de las CAR (CEMR, 2023), recursos altamente concentrados en dos de las 33 CAR existentes. En ese sentido, el sector ambiental debería ejercer más presión sobre la institucionalidad del sector de tierras para la actualización del catastro y la regularización de la tenencia de la tierra, con el fin de aumentar los recursos financieros para cumplir con su misionalidad.

La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la conservación ambiental

En línea con lo anterior, en Colombia, el esquema de pagos por servicios ambientales (PSA) es una estrategia para incentivar la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, a través de la compensación a los beneficiarios por los servicios que brindan los ecosistemas, como la conservación del agua (en calidad y cantidad) y de la biodiversidad, la reducción de emisiones o la captura de carbono, entre otros. Aunque el PSA permite que poseedores regulares y ocupantes de predios sean beneficiarios del programa, la inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra dificulta a este tipo de beneficiarios el demostrar su derecho a recibir compensaciones, lo que podría limitar o excluir su participación en el programa.

Además, la informalidad en la tenencia de la tierra aumenta el riesgo de conflictos sobre la propiedad y el acceso a los recursos naturales. Estos conflictos pueden complicar la implementación efectiva de los programas de PSA, ya que la falta de acuerdos claros en las comunidades sobre la tenencia de la tierra y la inseguridad jurídica pueden dificultar la definición de quién es elegible para recibir pagos y cómo se distribuirán los mismos. Esta misma dificultad la enfrentan los proyectos REDD+ del mercado voluntario de carbono.

Recientemente el gobierno colombiano lanzó el programa de PSA “Conservar Paga” cuya implementación, para que sea efectiva, requerirá integrarse con otras políticas ambientales y de desarrollo rural, especialmente con políticas como la regularización de la propiedad de la tierra. Pues, en muchos casos hay comunidades que se han asentado dentro de áreas protegidas y llevan a cabo actividades productivas que crean presión y conflictos sobre los ecosistemas y su biodiversidad, transgrediendo los límites de usos de suelos definidos por los planes de manejo de esas áreas. De hecho, el Ministerio de Ambiente (2021)[8] identifica que, dentro de las 59 áreas protegidas existentes, 37 en el SPNN tienen conflictos por Uso, Ocupación y Tenencia (UOT).

En conclusión, son varios los vínculos entre el sector ambiental y el sector de tierras que deberían conducir a la reevaluación de prioridades en dirección de la actualización del catastro y la regularización de la tenencia de la tierra, sobre políticas como la redistribución de la tierra a partir de la compra de predios.

[1] Disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=B7BErk0wkiY&ab_channel=DNPColombia

[2] Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=339>

[3] Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43210>

[4] Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48267>

[5] Disponible en:

<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30020036>

[6] Citado en:

https://centrodeestudiosmanuelramirez.org/wp-content/uploads/2023/09/2023.07.30-_Recomendaciones-para-programaas-de-gran-escala.pdf

[7] Disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>

[8] Disponible en:

<https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Programa-Nacional-de-Pagos-por-Servicios-Ambientales-2021->

Andrés Santana Bonilla

Foto tomada de: El Tiempo