# POLÍTICA DE TIERRAS EN COLOMBIA: IDEAS PARA EL NUEVO GOBIERNO

## *Land policy in Colombia: ideas for the new government*

**Daniel Páez, PhD.**
Investigador de la Universidad de Melbourne.
Contacto: db@unimelb.edu.au, @danielpa

**Resumen**

El año 2017 fue particularmente importante para Colombia. La firma del Acuerdo de Paz con las FARC generó cambios fundamentales en las dinámicas sociales del país. Sin embargo, el primer punto de la agenda de negociaciones con esa organización en La Habana, relacionado con la reforma a la administración de tierras, no ha podido ser implementado.

Inicialmente, en este artículo exploro las razones por las cuales se ha fracasado hasta hoy en el desarrollo de un sistema moderno de registro y catastro de los bienes inmuebles en Colombia, y las lecciones que hemos aprendido en este proceso de errar y volver a intentar. En la segunda parte, sugiero unos puntos clave que el nuevo Gobierno debe tener en cuenta para lograr hacer esta reforma fundamental para la sostenibilidad de los acuerdos de paz, la reducción de la pobreza y el crecimiento sostenible.

**Palabras clave:** negociaciones de La Habana, sistema catastral, sostenibilidad de acuerdos de paz, reducción de la pobreza, crecimiento sostenible.

***Abstract***

*2017 was a particularly important year for Colombia. Signing the peace agreement with the FARC generated fundamental changes in the social dynamics of the country. However, the first item on the agenda during Havana negotiations, related to land management reform, has not been implemented.*

*Initially, this article explores the reasons why, until today, we have failed in the development of a modern registration and cadaster system for immovable property in Colombia, and the lessons we have learned during this process of trails and errors. In the second part of this article, I suggest some key points that the new Government should take into account to achieve this reform, which is fundamental for the sustainability of the peace agreements, poverty reduction and sustainable growth.*

***Key words:*** *Havana negotiations, cadaster system, sustainability of the peace agreements, poverty reduction, sustainable growth.*

## Política de tierras en Colombia: buenas intenciones sin ningún resultado práctico

El hecho de que el primer punto de la negociación con las FARC haya sido los cambios que necesita el sistema de administración de tierras del país, demuestra que Colombia tiene un sistema de catastro y registro en problemas. Los indicadores hablan por sí solos. Se estima que sólo el 67 % de las tierras del país se encuentran registradas y, de estas, menos del 30 % tiene un registro actualizado respecto a quién es su propietario y bajo qué condiciones obtuvo el bien. Esto da como resultado que, en la mayoría del territorio colombiano, no haya seguridad sobre la tenencia de tierras y que el Estado no cumpla con la función básica de garantizar la propiedad privada y la de las tierras públicas, parques naturales o terrenos baldíos. Debido a la falta de seguridad en la tenencia de tierras, tanto guerrillas como grupos paramilitares despojaron a millones de personas de sus tierras y crearon la crisis de desplazamiento en el país.

Los siguientes mapas muestran la relación directa entre la falta de formación e identificación de los predios en el catastro y las necesidades básicas insatisfechas. Para el caso de Colombia, cuanto más deficiente es el catastro, son más las necesidades básicas insatisfechas. En otras palabras, la falta de administración de tierras, que algunos denominan presencia del Estado se transcribe en pobreza, baja inversión y servicios públicos deficientes.

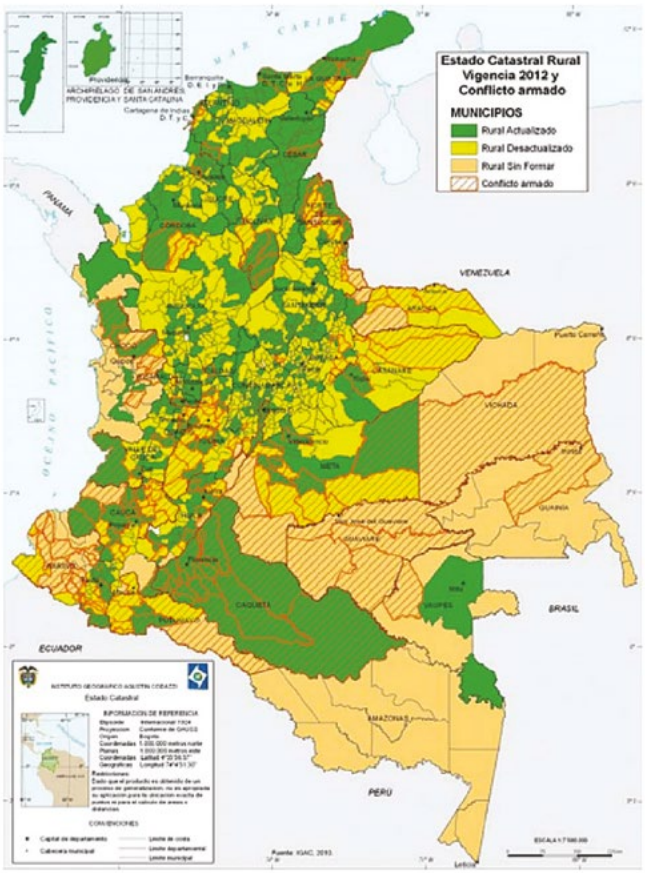


Figura 1. Estado del catastro en Colombia (fuente IGAC)

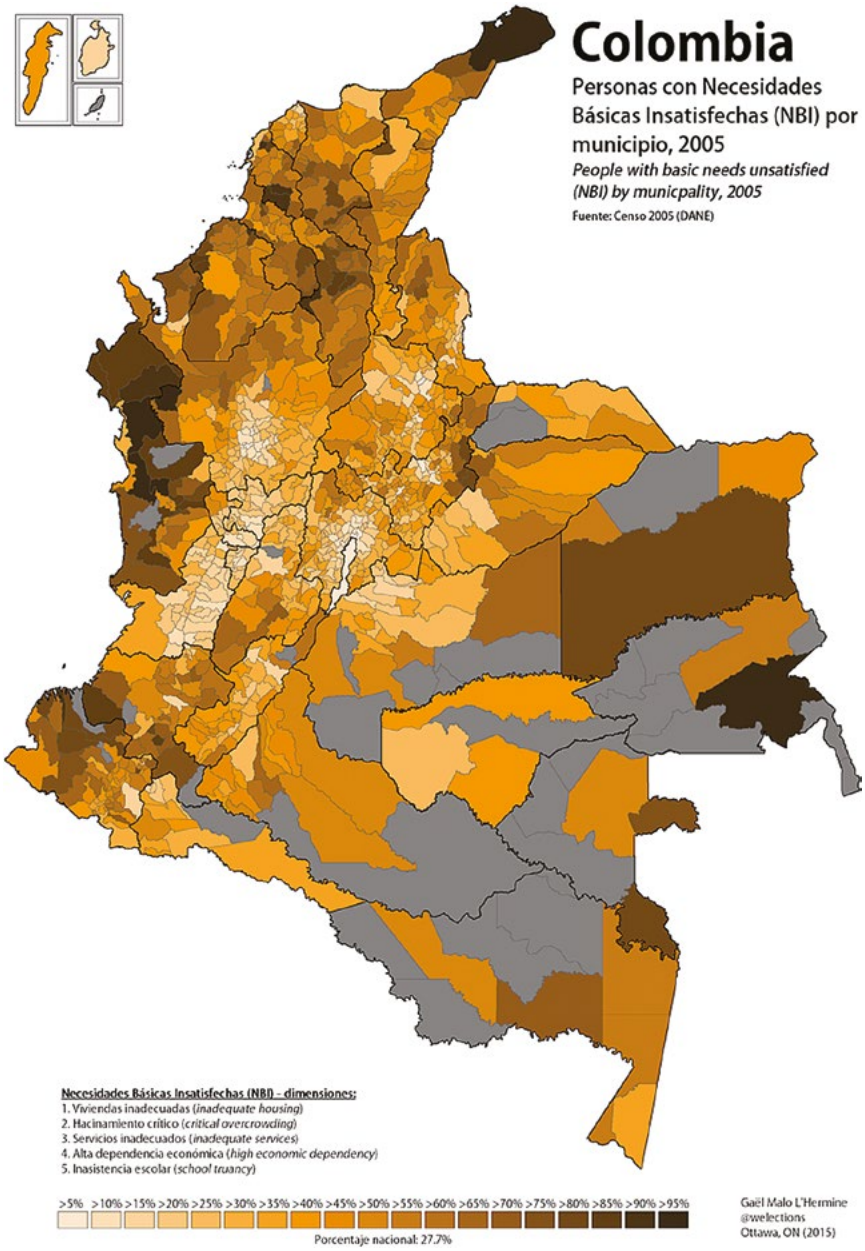


Figura 2. Necesidades básicas insatisfechas (Fuente información DANE con Cartografia de Gaeil Malo L´ Hermine).

La seguridad de la tenencia de tierras se logra no solo con un buen registro digital o con un inventario de todas las parcelas o predios. También es fundamental contar con leyes apropiadas, instituciones fuertes y la participación activa de la comunidad.

En Colombia, además de no contar con la información completa, padecemos de una institucionalidad débil y un total desconocimiento de la comunidad y de las leyes y regulaciones que, además de ser anticuadas, son conflictivas.

Al no conocer el propietario de la tierra, se abre una ventana para que los grupos ilegales desarrollen cultivos ilícitos. La ley permite expropiar aquellos terrenos, pero si no se cuenta con un catastro apropiado con el registro

de los predios y de sus propietarios, expropiar se hace imposible. Por eso las medidas de reducción de cultivos ilícitos que hoy se utilizan no han sido efectivas, pues la erradicación manual, por ejemplo, elimina el cultivo pero no la posibilidad de que el propietario vuelva a cultivar ilícitamente en la misma tierra.

En los países desarrollados o en vías de desarrollo que cuentan con sistemas de administración de tierras efectivos, los cultivos ilícitos no progresan porque una vez son identificados por las autoridades, se suprime el derecho a utilizar esa tierra, quienes estaban inscritos en el registro son identificados y deben responder por sus acciones. Pero en Colombia, al no contar con estos registros, no se conocen los límites de las parcelas ni la tradición de las mismas, entonces no hay consecuencias por usar el territorio de forma inapropiada y los delincuentes siguen actuando sin temor a perder sus derechos.

El gobierno del presidente Juan Manuel Santos identificó rápidamente la necesidad de mejorar la seguridad de la tenencia de tierras como una estrategia fundamental para reducir el conflicto. En esa línea, cuando fungió como Director del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Simón Gaviria propuso una nueva política para la administración de tierras en Colombia denominada "Catastro Multipropósito".

Esa política no pudo implementarse y se quedó en letra muerta en el CONPES 3859. En el momento en que se propuso la ley en el Congreso de la República para implementar dicho CONPES (un borrador de ley que no fue consultado abiertamente, sino desarrollado a puerta cerrada por el DNP), no hubo acuerdo entre el Gobierno Nacional y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). Esa división fue aprovechada por el Congreso para hacer cambios fundamentales al proyecto de ley. El Gobierno se vio entonces obligado a retirarla del mecanismo *fast track* y, por consiguiente, salió del radar político.

El CONPES tenía aspectos positivos y negativos. En su momento, la Universidad de los Andes, a través del Grupo de Estudios en Sostenibilidad Urbana y Regional (SUR), reveló sus limitantes y el gran riesgo que implicaba el no desarrollar la política de cara a la ciudadanía . La realidad actualmente es que sin una política de administración de tierras, el combustible que ha mantenido el conflicto social en Colombia no se va a agotar aún cuando las FARC estén haciendo política sin armas. Es decir, en tanto no haya seguridad en la tenencia de tierras es imposible que el país reduzca los cultivos ilícitos, o que los pequeños agricultores tengan acceso a créditos. Sin seguridad en la tenencia es imposible que Colombia logre un desarrollo agrícola sostenible o que se invierta en el área rural.

## Retos y oportunidades para reformar el sistema

Colombia enfrenta nuevamente el reto de intentar hacer una reforma a su sistema de catastro pero ahora con desafíos más importantes: por un lado, ya no se cuenta con el instrumento de *fast track* y se debe hacer uso de los mecanismos legislativos tradicionales; y por el otro, al percibir la división entre instituciones gubernamentales involucradas durante el periodo presidencial de Juan Manuel Santos, instituciones claves como el Banco Mundial han perdido interés en el proceso.

Sin embargo, también habrá oportunidades para el Gobierno venidero. La necesidad de cumplir los compromisos internacionales y a las FARC podrá ser usada por la nueva administración para lograr que el Congreso se apropie del tema. También tendrá que enfrentar dificultades fiscales que obligarán a buscar mejoras en la productividad agroindustrial, para lo cual es fundamental aumentar la seguridad de la tenencia de la tierra para inversionistas locales y extranjeros.

Cabe destacar que Colombia ha sido muy eficiente en mantener buenas relaciones con instituciones multilaterales y bilaterales de ayuda internacional. Prueba de ello es el proyecto de mejoramiento del catastro financiado por la cooperación Suiza, que terminará su primera fase en 2019 y, muy probablemente, se extienda por cuatro años más.

Sin duda, la cuestión de administrar mejor el territorio será prioridad en la agenda del nuevo gobierno a partir de agosto 2018. Pero, ¿en qué áreas se deberían

enfilar esfuerzos para lograr reformar el sistema de administración de tierras? A continuación presento cuatro recomendaciones para lograr la reforma aprendiendo del pasado y aprovechando los cambios que trae el futuro.

## Cuatro A's para reformar la administración de tierras en Colombia

Para administrar las tierras, el sistema colombiano demanda cambios e, inevitablemente, muchos actores como los grandes terratenientes se opondrán, pues un nuevo sistema sólido y transparente los obligará a pagar impuestos. Por motivos como este, es fundamental que la nueva administración sea estratégica y persuada al Congreso y a la sociedad en general sobre la importancia de este cambio.

Estos son cuatro principios para lograrlo: aseguramiento, autonomía, automatización y asociaciones público-privadas.

## Aseguramiento

Infortunadamente, España nos heredó un sistema catastral y de registro que ha demostrado ser inapropiado para nuestras necesidades de desarrollo sostenible. Los mismos españoles han padecido un sistema en el que la tenencia de la tierra no está garantizada directamente por el Estado o algún mecanismo alterno. Al igual que en España, en Colombia los conflictos entre compradores y vendedores de predios se consideran un problema legal que debe ser resuelto por jueces, algo que, además de ser costoso, toma mucho tiempo. En los países donde han logrado tener sistemas modernos es el Estado quien garantiza las transacciones o, por lo menos, cuenta con mecanismos para el aseguramiento de la tenencia de la tierra. Allí, si hay problemas, por ejemplo, por un estafador, impostor o 'pirata' de tierras, el Estado está en capacidad de proteger a las víctimas.

En el caso de Australia y Nueva Zelanda[1], que cuentan con los sistemas más avanzados del mundo, el aseguramiento es responsabilidad del Estado. En otros países la asumen profesionales que participan en la transferencia, como abogados y topógrafos. A través de pólizas, estos aseguran que alguien le responda al comprador cuando haya conflictos. En el caso de Estados Unidos, el comprador adquiere una póliza con las aseguradoras comerciales; y en el de Sudáfrica decidieron crear un fondo de aseguramiento del que se recauda una pequeña suma por cada transacción, estos dineros son empleados cuando hay inconvenientes que impliquen daño al comprador o a cualquiera de las partes.

Para detener el conflicto rural es imperativo mejorar la administración de tierras. Fuente: http://observatori.org/colombia/ocupacion-de-territorios-indigenas/?lang=es

**1.** Tesis de maestría de Sandra Rodríguez titulada Analysis of the Implementation of Multipurpose Cadastre in Colombia based on International Experiences, enero de 2017.

Independientemente del mecanismo, sin respaldo no hay seguridad de tenencia y sin seguridad no hay administración de tierras. El nuevo gobierno colombiano deberá contemplar esta cuestión al momento de hacer una propuesta a la comunidad, el sector privado y todos los propietarios de tierras para así reducir el riesgo y hacer posible, por ejemplo, que el sector financiero haga préstamos sobre tierras rurales en antiguos territorios nacionales, algo que no sucede en la actualidad.

## Autonomía para los municipios

Pensar en un nuevo sistema de administración de tierras en donde la tarea de definir físicamente los predios recae en una institución central es insostenible. Delegar esta función al IGAC ha sido uno de los grandes problemas de Colombia, pues esta institución ha demostrado ser incapaz de llegar a todos los rincones del país para medir y proporcionar una descripción física de los predios. En el futuro sistema, el IGAC deberá continuar dando cartografía básica pero los municipios tendrán la libertad de levantar y actualizar su catastro de forma autónoma, basados en principios que garanticen eficiencia, economía y pertinencia en la recolección de datos.

La mejor prueba de la necesidad de autonomía son Bogotá y Medellín, en donde el catastro no es responsabilidad del IGAC y, por consiguiente, han logrado un alto nivel de desarrollo. Nadie conoce mejor el territorio que sus pobladores y la excusa de que los municipios de nivel 6 no son capaces sin ayuda se cae por sí sola, pues incluso aquellos que tienen apoyo del IGAC, no tienen su catastro actualizado.

## Automatización

Así como vemos a diario nuevos desarrollos como vehículos autónomos y aeronaves no tripuladas, el futuro se orienta hacia sistemas de registro y catastro que, de forma autónoma y con poca intervención humana, garantizarán la tenencia de la tierra. Todas las compañías de software ya ofrecen productos que permiten esta automatización y, por ende, reducir costos y problemas institucionales tales como la corrupción. Por ejemplo, de las 30 transacciones que hay en el estado de Western, Australia, seis ya han sido automatizadas y los topógrafos suben sus datos directamente al sistema sin ninguna intervención humana.

La nueva política debe dejar en claro que la automatización es el futuro y que tecnologías como la visión computacional o la inteligencia artificial pueden hacer un mejor trabajo y están menos expuestas a la corrupción. Para referencia se pueden ver los altos costos que implica tanto para compradores como vendedores de predios registrar su derecho a la propiedad. En la actualidad, todas las escrituras y documentos son revisados por abogados en notarias y oficinas de registro municipales, pero en el futuro muchos de estos procesos podrían ser ejecutados por un computador en tanto la reforma lo tenga en cuenta.

## Asociaciones público-privadas

Finalmente, y ligado al tema de automatización, es hora de que Colombia tome el liderazgo en la región en cuanto a la delegación de funciones registrales y catastrales en el sector privado. Honduras ya ha hecho intentos, pero Colombia tiene la oportunidad de formular la política y sus leyes de forma tal que los privados no solo sean habilitados para hacerlo, sino también invitados a participar. En el país se ha aprendido que, bajo condiciones claras y con entes de regulación fuertes, el público es capaz de lograr grandes cambios de la mano del sector privado. Evidentemente, las asociaciones público-privadas para la administración de tierras deben ser de largo plazo y los riesgos, compartidos.

## Conclusión

Colombia es un país lleno de oportunidades únicas, es megadiverso y más del 30 % de su territorio es totalmente virgen y no ha tenido ninguna intervención humana. Si queremos aprovechar esta riqueza y, de paso, detener el conflicto rural, es imperativo mejorar la administración de tierras. Los cuatro principios propuestos no son más que eso: principios. Pero deben motivar un debate técnico y político que nos conduzca a un desarrollo sostenible del territorio basado en una tenencia segura de la tierra tanto para el privado, como para el Estado y las comunidades. ●