

CATASTRO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL: DESAFÍOS PARA IMPLEMENTAR LOS ACUERDOS DE LA HABANA

*Cadastre and territorial planning: challenges
to implement the agreements of Havana*

Luis Molina López¹ y Luis Fernando Barreto Montero²

1. Gerente innovación y Tecnología Eninco S.A.

2. Director Técnico Lonja de Cundinamarca.

Contacto: lmolina@eninco.com.co; lbarreto@lonjacun.com.co

Resumen

Las problemáticas rurales en Colombia han mantenido una estrecha relación con las decisiones acerca de la conformación de un catastro multifinalitario que permita avanzar a mejores niveles de decisión, no solo de tipo fiscal, sino también con fines de planificación territorial, entre otras. En este contexto, el artículo busca avanzar en el análisis de los desafíos que suscitan los acuerdos de La Habana en relación con el catastro y los procesos de planificación territorial para las regiones que históricamente han estado marcadas por fuertes procesos de conflicto interno armado.

Palabras clave: planificación territorial, catastro, acuerdos de La Habana.

Abstract

The rural problems in Colombia have maintained a close relationship with the decisions about the conformation of a multi-finality land register that allows advancing to better levels of decision make, not only of fiscal type, but also for territorial planning purposes, among others. In this context, this article seeks to advance in the analysis of the challenges raised by the agreements of Havana, in relation to the land register and territorial planning processes for those regions that historically have been marked by strong processes of internal armed conflict.

Key words: territorial planning, land register, agreements of Havana.

Introducción

A partir de los acuerdos de paz firmados en La Habana, Cuba, por parte del Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, se han intensificado las reflexiones y análisis sobre problemáticas que históricamente han estado asociadas con la estructura agraria, los derechos de propiedad, el acceso a la formalización y tenencia de la tierra, el cierre de la frontera agrícola, la ampliación del mercado de bienes, así como el adecuado uso productivo de los predios.

De igual forma, los acuerdos, incluyeron los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) con el propósito explícito de lograr la transformación estructural del campo y garantizar la riqueza multiétnica y pluricultural, en el marco del fortalecimiento de la economía campesina en aquellas regiones más afectadas por el conflicto interno armado y con baja o fragmentada presencia del Estado.

En este punto, conviene destacar que, tanto los procesos catastrales como de planificación territorial, han existido en un marco legislativo específico en el contexto colombiano, con avances y dificultades como cualquier otra política de Estado, pero que hoy en día demandan una articulación especial para garantizar la adecuada implementación de los acuerdos.

Es por ello que el presente artículo pretende avanzar en la reflexión académica¹ en torno a procesos de catastro y de planificación territorial, acerca de los desafíos que suscitan dos políticas de Estado imbricadas con los acuerdos de La Habana y que, de su correcta implementación, depende en gran medida el éxito o el acrecentamiento de las brechas, en la búsqueda de una verdadera transformación positiva de las dinámicas

sociopolíticas, económicas, culturales y ambientales del territorio y, por supuesto, de las comunidades asentadas en el mismo.

El documento se compone de cinco partes, la primera da cuenta de las históricas problemáticas rurales asociadas a la tenencia de la tierra y su relación directa con el catastro; la segunda analiza los temas catastrales en el marco de los acuerdos de La Habana; la tercera desarrolla la actual propuesta multipropósito -multifinalitario en Colombia; la cuarta presenta el enfoque de la planificación territorial en el marco de los acuerdos de paz; y la quinta avanza en reflexiones centradas en la relación catastro-planificación territorial-acuerdos de La Habana, sus desafíos, y las perspectivas geopolíticas para su implementación.

Problemática rural y el catastro en Colombia

La problemática rural en Colombia ha estado asociada con aspectos tales como: la redistribución y tenencia segura de la tierra, su inadecuado uso e improductividad, las precarias condiciones en la calidad de vida de la población campesina, la estructura agraria² de tipo bimodal, entre otras. Paralelo a las políticas de reforma agraria (como respuesta a las problemáticas rurales), han surgido una serie de decisiones relacionadas con el catastro, pues una vez promulgadas dichas políticas, también se avanza en la imperiosa necesidad de inventariar y valorar los bienes inmuebles tanto de particulares como de la nación, todo esto en el marco de un objetivo principalmente fiscal (para financiar desde guerras hasta rentas municipales), o de tipo geopolítico asociado al control social o de insurrección armada.

1. La reflexión académica se estructura a partir de la experiencia práctica de sus autores por más de 20 años, en temas de dirección de proyectos relacionados con la planificación y el ordenamiento territorial a escala municipal y regional, así como de la dirección o asesoría de procesos catastrales y cartográficos en Colombia, Panamá y Costa Rica.

2. La estructura agraria, según García, en Machado (2002:34) "...la estructura agraria se define como un conjunto de relaciones -endógenas y exógenas- cuyo núcleo central es la propiedad sobre la tierra y sobre los medios de producción y cuya dinámica depende de los diferentes rasgos, pasos y niveles de las economías señoriales de renta o de economías de acumulación y costo beneficio".

En este marco de referencia, se tiene que las políticas catastrales en Colombia datan aproximadamente de 1821 con la Ley 30, la cual estaba dirigida a "...financiar la guerra de independencia a partir de la identificación de los bienes inmuebles y de sus propietarios"³. Con la Ley 48 de 1887 se crea el impuesto a los bienes inmuebles o raíces, el cual se establece definitivamente como parte de las rentas municipales en la Ley 20 de 1908. Posteriormente, en 1930, "...la Misión Kemmerer recomienda la modernización [...] de la tributación, así como la elaboración de planos prediales para detallar la situación, extensión, área [...], a partir de lo cual el catastro se constituye como un sistema". En 1935, con la Ley 78, se determina la elaboración de un catastro nacional y se crea la sección nacional de catastro, a la vez que se instaura el Instituto Geográfico Militar mediante el decreto 1440 del mismo año, el cual pasaría a convertirse en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), con el decreto 290 de 1957.

Si bien es cierto que las problemáticas rurales son de vieja data, es preciso advertir que la primera gran reforma agraria se instaura con la Ley 200 de 1936, ya que promovía la adjudicación masiva de tierras baldías para el desarrollo económico y social pero, a la postre, termina como una política de colonización del Estado, siendo parte de un fin más amplio impulsado por el Banco Mundial (BM), en relación con la ampliación de los mercados de tierra⁴. Ahora bien, para que esta política de tierras pueda operar adecuadamente en términos de ampliación del mercado, es fundamental crear un sistema que permita mantener el inventario de los inmuebles y, de ahí, su relación con el Instituto Geográfico Militar y con el surgimiento del IGAC en la segunda mitad del siglo XX.

Para la década del sesenta surge la Ley 135 de 1961, segunda gran reforma que buscaba minimizar las problemáticas rurales en un contexto de crisis social derivada de la violencia bipartidista y de la aparición de grupos guerrilleros campesinos, lo cual se constituía como una amenaza política derivada de la revolución cubana de 1959. Pese a que esta reforma

propiciaba la titulación de tierras privadas, finalmente termina convirtiéndose en la institucionalización de la colonización dirigida por el Estado hacia tierras baldías.

Hacia principios de los años setenta surgen dos temas que parecen no tener relación en principio, pero imbricados para la implementación de políticas de tierras, pues convergen en el tiempo por causalidad histórica. El primero es la promulgación de los decretos 1250 y 2156 de 1970, en donde se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se aborda la articulación del registro con el catastro, dicho estatuto fue derogado por la Ley 1579 de 2012. El segundo es la suscripción del pacto de Chicoral, Ley 4 de 1973, en donde se institucionaliza la ganadería extensiva, al definirla como una forma adecuada de explotación de la tierra, con lo cual se promueve nuevamente la colonización hacia tierras de frontera, dejando intacta la propiedad privada en las regiones interiores.

Entre la década del setenta y el noventa se descentraliza el catastro de Bogotá mediante el Acuerdo 01 de 1981, y se crea el Departamento Administrativo de Catastro Distrital (DACD) para: hacer, actualizar y conservar un catastro técnico, jurídico, fiscal en todo el territorio..."⁵. Seguidamente, la Ley 14 de 1983 asigna a las autoridades catastrales los procesos de formación, actualización y conservación, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles y se expide la resolución 2555 de 1988 (derogada por la resolución 070 de 2011), en la que se reglamentan técnicamente dichos procesos.

Con respecto a las políticas públicas rurales, surge en la década de los noventa, la Ley 160 de 1994, con la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, teniendo por objeto, entre otros: "Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural", lo que lleva de manera implícita a la necesidad de mantener un sistema

3. Ver Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES 3859.

4. Para ampliar ver: Molina, L. (2008). Reservas campesinas y políticas contra cultivos de uso ilícito: una lectura desde el Sur de Bolívar Colombia. Universidad de Barcelona.

5. Recuperado el 15 de marzo de 2018 de <https://www.catastrobogota.gov.co/es/catastro/historia>. El acuerdo 01 de 1981, fue modificado por el acuerdo 257 de 2006, el cual, transforma el DACD la en la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, UAECD, del sector descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica, autonomía administrativa y presupuestal, y con patrimonio propio, adscrita a la Secretaría Distrital de Hacienda.

catastral actualizado e interoperable con el registro de instrumentos públicos para llevar a cabo tal propósito, situación que venía planteándose desde la década del setenta.

Catastro⁶ y acuerdos de La Habana⁷

En lo que va corrido del siglo XXI las problemáticas rurales no han cambiado significativamente y la centralización de los procesos catastrales han desbordado la capacidad operativa del IGAC sin lograr el objetivo de mantener un catastro formado y actualizado en todo el territorio nacional. Aún cuando se han creado catastros descentralizados como el de Antioquia, Bogotá, Medellín y Cali, con fines más amplios al meramente fiscal, no se ha alcanzado la actualización catastral total en estas regiones, como tampoco una interoperabilidad óptima con las bases de datos del registro de instrumentos públicos.

Con la expedición del Conpes 3859 de junio de 2016 (política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito⁸ rural-urbano) y la firma de los acuerdos de La Habana a finales del mismo año,

se retoman, en primera instancia, los propósitos históricamente buscados en relación con el estímulo a la desconcentración de la propiedad rural improductiva, a través de la formación y actualización del catastro y del impuesto predial rural; y en segunda instancia, la necesidad de crear un sistema general de información catastral, integral y multipropósito, lo cual ha sido contemplado desde las resoluciones 2555⁹ de 1988 y 070 de 2011, así como desde el congreso de la Federación Internacional de Agrimensores FIG en 1994.

Al llegar a este punto, es impensable perfeccionar los desafíos de los acuerdos de La Habana sin desarrollar de manera eficaz los procesos de formación, actualización y conservación catastral, así como su modernización e interoperabilidad con registro. Asimismo, de acuerdo con las cifras oficiales del IGAC con vigencia al primero de enero de 2018, son preocupantes los altos niveles de desactualización catastral a nivel urbano y rural. Los mapas 1 y 2, son una clara evidencia de la precaria presencia estatal en los aspectos catastrales, especialmente en aquellas zonas ambientalmente estratégicas o que históricamente han estado inmersas en un fuerte conflicto armado interno, entre grupos al margen de la ley y las fuerzas armadas del Estado.

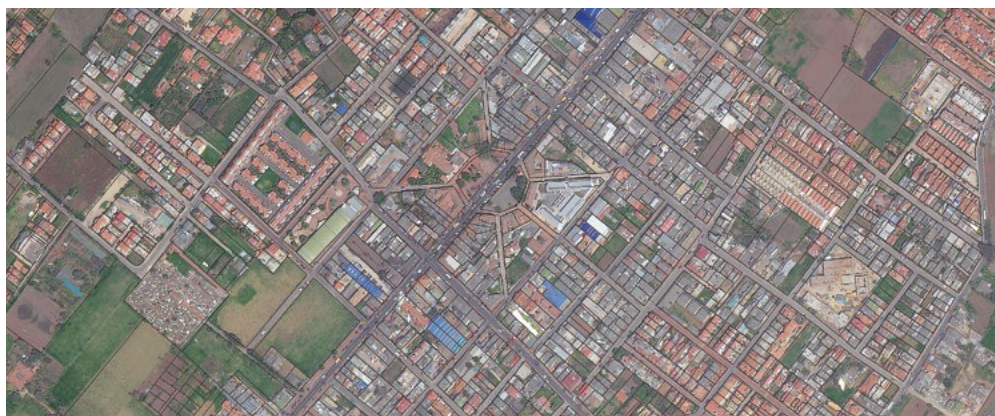


Imagen aérea del municipio de Cota, Cundinamarca.
Fuente: Eninco S.A., 2018.

6. El catastro es el inventario o censo, debidamente actualizado y clasificado, de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica (Resolución 070 de 2011)

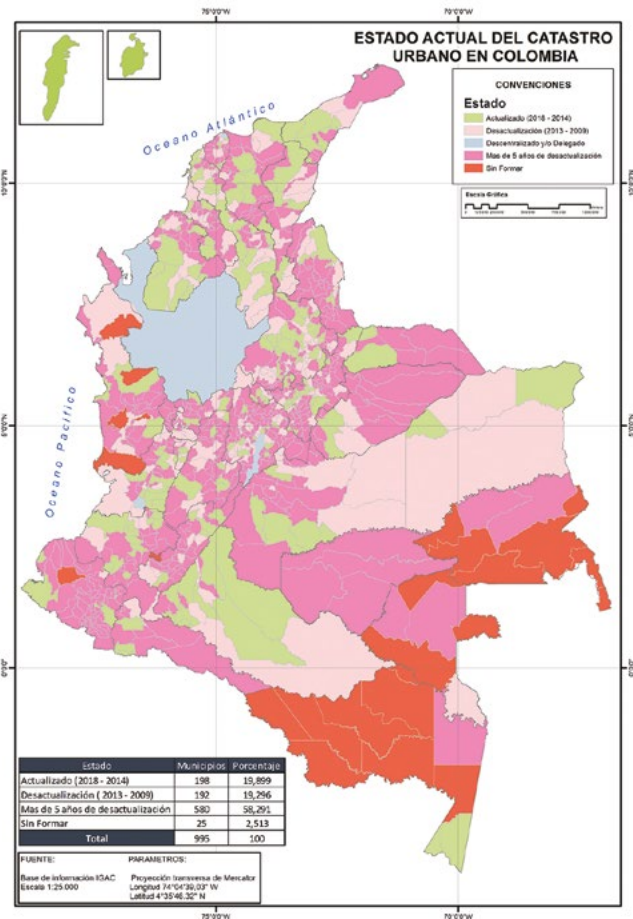
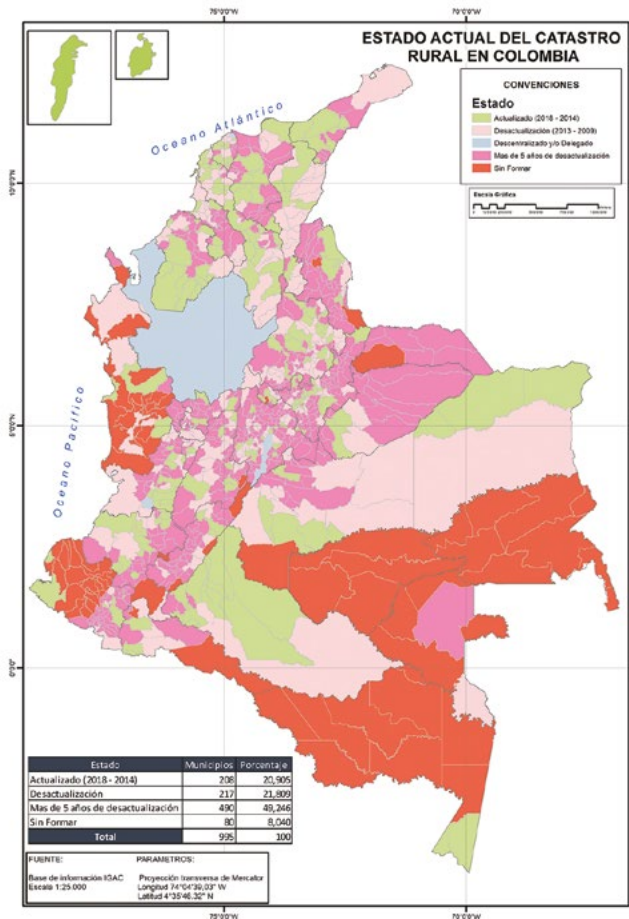
7. Ver Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado el 20 de febrero de 2018 de, <http://www.altocomisionadoporlapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

8. La resolución 2555 de 1988, artículo 7 numeral 4, determina "El establecimiento de un sistema nacional encargado de prestar los servicios de Registro de Instrumentos Públicos, catastro y liquidación del impuesto predial". Por su parte la resolución 070 de 2011, en el artículo 2, numeral 2, determina "Producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento de un Sistema de Información del Territorio, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, coadyuve a la protección jurídica de la propiedad, facilite la planificación territorial de las entidades territoriales y contribuya al desarrollo sostenible del país".

9. El catastro multipropósito se define como un sistema de información de la tierra basado en el predio, el cual excede los fines fiscales o tributarios, propios del catastro tradicional, en dos aspectos: (i) brindar seguridad jurídica por medio de la inscripción o representación de los intereses sobre la tierra, relacionados con su ocupación, valor, uso y urbanización; y (ii) apoyar las decisiones de ordenamiento territorial y de planeación económica, social y ambiental, mediante la integración de información sobre derechos, restricciones y responsabilidades, en concordancia con el principio de independencia legal (CONPES 3859).

Mapas 1 y 2. Estado actual del catastro rural y urbano a vigencia 01-01-2018.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Subdirección de Catastro IGAC 2018.



En definitiva, las estadísticas del estado actual del catastro permiten develar que desde la expedición del Conpes 3859 en 2016 a la fecha, no se tienen avances significativos para disminuir el rezago relacionado con los altos niveles de desactualización catastral, como tampoco en lo relacionado con los municipios sin formar. Según datos de la subdirección de catastro del IGAC, a vigencia del primero de enero de 2018, la desactualización catastral de los municipios bajo su jurisdicción corresponde al 71,05 % a nivel rural y del 77,58 % a nivel urbano (ver mapas 1 y 2).

Un aspecto igualmente preocupante, se relaciona con los avances en la implementación de la política de catastro multipropósito, ya que luego de casi dos años de expedida, aun no se tiene finalizada la fase uno, que determinaría la nueva metodología del catastro multipropósito, producto del ejercicio piloto en 11 municipios que debían arrojar resultados en el año 2016, y está muy distante de alcanzar la meta para el cuatrienio 2015-2018 en relación a implementar el 25 % del territorio nacional¹⁰.

10. Datos recuperados el 16 de marzo de 2018 de: <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Catastro/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/IXSimposioCatastro/2CatastroMultipropositoDNPJAVIERPEREZBURGOS.pdf>

El enfoque multipropósito del catastro

Como ya se ha escrito en otros apartes del documento, el enfoque multipropósito o multifinalitario (acuñado en Europa en los años ochenta), no parte de cero¹¹ con la política pública expedida por el DNP en el año 2016, ya que el término catastro territorial multifinalitario CTM

...tiene como pieza fundamental el catastro territorial tradicional, pero a diferencia de este último, no es un organismo del Estado, tampoco es una institución privada ni un sistema informático. Un CTM es una asociación conformada por diferentes actores comprometidos con la generación de información territorial amplia, precisa, detallada y actualizada [...]. Un CTM se estructura para compartir recursos humanos y financieros, datos alfanuméricos y mapas...¹²

Con este concepto, se reafirman los propósitos históricos del catastro en Colombia que, a su vez, deberán superar las problemáticas asociadas a la capacidad operativa, la centralización de los procesos y la incapacidad de articulación institucional para su óptima implementación. Bajo esta línea de argumentación, se tiene que

...La visión multifinalitaria demuestra que es a través de la coordinación y no de la centralización, que se consigue información territorial actualizada, completa y de calidad para la definición de políticas públicas. A pesar de la simplicidad de este concepto es común encontrar proyectos que, intentando estructurar sistemas para usos múltiples, acaban apoyándose en modernas y costosas herramientas de tratamiento de información territorial, manteniendo muchas veces criterios exclusivistas que no hacen más que perpetuar la misma estructura de datos y procedimientos analógicos de muchos años atrás, aunque en un moderno sistema computarizado¹³.

Según el diagnóstico del Conpes 3859, tanto el IGAC como los catastros descentralizados han implementado

distintas herramientas para administrar su información y, pese a que existe la "Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y la Infraestructura de Datos Espaciales para el Distrito Capital (IDECA), sus sistemas no inter-operan conceptual ni funcionalmente con los de otras entidades".

Con las anteriores reflexiones y conceptos, se pone de manifiesto el riesgo existente de plantear un proyecto de Ley sobre catastro multipropósito dentro de un hilo argumentativo que no reconoce los avances suscitados en las últimas décadas. De igual forma, el enfoque multifinalitario – multipropósito, no significa *per se*, que exista la necesidad de incluir un sinnúmero de variables (alrededor de 200) para la recolección de información en los formularios prediales, tal como lo ha determinado el proyecto piloto, contratado con empréstitos de la banca multilateral en 11 municipios del país y que, a la fecha, no presenta resultados concretos a la luz pública.

El carácter multifinalitario debe ser construido a partir de la información, de las necesidades y aplicaciones que otras instituciones del Estado y la sociedad civil le pueden otorgar a la información suministrada por los procesos catastrales, bajo criterios mínimos que permitan la estandarización de la misma y su interrelación con el registro. Es por ello que se requiere articular los criterios para la conformación de una Infraestructura de Datos Espaciales IDE, que permita que los diferentes sistemas de información inter operen "...mientras cada aliado [institución] continúa trabajando su temática, con sus sistemas, de forma independiente y en paralelo"¹⁴.

Así mismo, la construcción de estándares fiables para la IDE posibilitará generar nuevos productos cartográficos y estadísticos, mediante el relacionamiento de las variables contempladas en los diferentes sistemas, otorgándole el principio de multifinalitario al catastro, sin que esté supeditado a la suma exagerada de variables, lo cual trae consigo dificultades para todo el proceso de levantamiento de información en campo, a la vez que aumenta desmesuradamente los costos, resultando inviable su implementación.

11. Para ampliar ver: La invención del catastro (multipropósito). Recuperado el 16 de marzo de 2018 de, <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/la-invencion-del-catastro-multiproposito-60935>

12. Para ampliar ver: Catastro Territorial Multifinalitario (2013). Recuperado el 24 de febrero de 2018 de, https://www.lincolinst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf

13. Ibid.

14. Ibid.

La planificación territorial en el Acuerdo de Paz

Las políticas de desarrollo territorial en Colombia han avanzado significativamente en los últimos 20 años después de la expedición de la Ley 388 de 1997, al incorporar en sus principios la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular, y la distribución equitativa de cargas y beneficios. Esto no significa desconocer los grandes avances que suscitó la promulgación de la Ley 9 de 1989, conocida como de reforma urbana, así como los significativos avances de la constitución política de 1991 en materia de derechos y deberes al “proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”.

Aún cuando se le ha otorgado un carácter excesivamente urbano a la Ley 388, es importante señalar que más que una de desarrollo territorial, esta es una ley de suelo¹⁵, con lo cual se abre un sinnúmero de posibilidades para la gestión predial, para el reparto equitativo de cargas y beneficios, para el reajuste de terrenos y para para que los entes territoriales participen de las plusvalías derivadas de las acciones urbanísticas establecidas en la formulación de los planes de ordenamiento territorial POT.

Antes de iniciar el análisis de los instrumentos de planificación territorial contemplados en los acuerdos de La Habana, se deben enumerar algunos instrumentos derivados de la normatividad vigente en el país que inciden directamente en el territorio municipal. El primero de ellos es el POT, el cual surge con la Ley 388 y se convierte en el instrumento que permite a los entes territoriales decidir plenamente, bajo unas determinantes ambientales de superior jerarquía, acerca de su visión regional y de la clasificación del suelo, así como de los usos que se le otorgarán al mismo en aras de avanzar en consensos políticos de desarrollo y competitividad territorial.

Por su parte, los planes de manejo y ordenación de cuencas hidrográficas (POMCA) contemplados inicialmente en el decreto 1729 de 2002, derogado por el 1640 de 2012, son en esencia el instrumento técnico

y de planificación ambiental regional más importante dentro de la legislación colombiana, al convertirse en la principal determinante de superior jerarquía, para los POT, la cual es formulada y adoptada con la responsabilidad directa de las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR). Los POMCA en los últimos años han incorporado aspectos interesantes para la planificación territorial, como la gestión del riesgo, mayores niveles de detalle en los estudios de capacidad de uso de las tierras, así como en aspectos relacionados con la cobertura y uso, la geología y la geomorfología. Del mismo modo, han incorporado directrices muy claras para adelantar los procesos de participación comunitaria y cómo estos pueden o no incidir en las decisiones de tipo técnico.

Otro instrumento de actual relevancia son los Planes de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD)¹⁶, que surgen en 2011 con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT), con la promulgación de la Ley 1454. La mencionada ley estipula en las competencias departamentales (en materia de ordenamiento del territorio) “...la articulación de políticas, directrices, estrategias y programas de ordenamiento territorial a través de la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas del territorio”, buscando la armonización de las apuestas de tipo departamental con las apuestas locales a nivel municipal. Otro aspecto central de la LOOT, es la vía libre a la conformación de regiones administrativas de planeación especial (RAPE), permitiendo su conformación a través de departamentos, pero desconociendo las dinámicas regionales de tipo social, cultural y geopolítico que han existido por fuera de los límites departamentales actuales.

A partir de la firma de los acuerdos se empieza a instaurar en el ordenamiento jurídico una serie de programas y planes que buscan coadyuvar a la implementación de los acuerdos con prioridad para aquellas regiones más golpeadas por el conflicto y con altos niveles de vulnerabilidad social y económica. En este contexto surgen los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (POSPR), (Ley 902 de 2017), pero que ya tenían una subdirección con el mismo nombre desde la creación del Incoder en el año 2003, o sea que no es un instrumento exclusivamente producto de los

15. Para ampliar ver: Maldonado, María M. La Ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación, recuperado el 16 de marzo de 2018 de: <http://revistas.upc.edu/ojs/index.php/ACE/article/view/2438>

16. Para ampliar ver: Revista Debates Gobierno Urbano. Instituto de Estudios Urbanos IE Universidad Nacional. Recuperado el 19 de marzo de 2018 de <https://www.institutodeestudiosurbanos.info/observatorio-de-gobierno-urbano/publicaciones-de-debates-urbanos/1401-debates-de-gobierno-urbano-8/file>

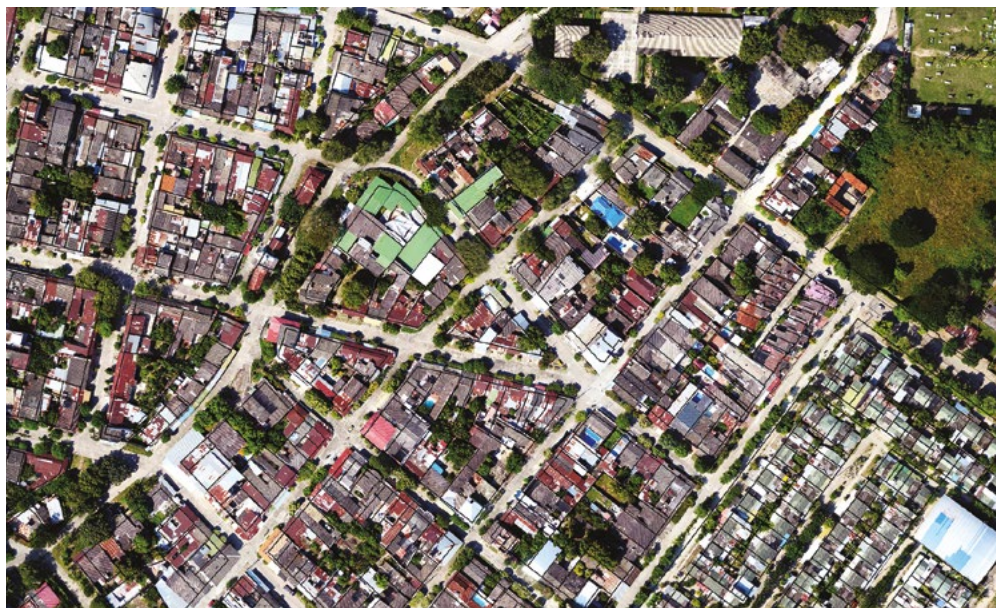


Imagen aérea del municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca.
Fuente: Eninco S.A., 2018.

acuerdos. Dichos planes serán aprobados por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), y buscan avanzar en procesos más amplios de formalización de la tierra bajo criterios de: 1) participación activa de las comunidades y actores públicos y privados; 2) enfoque territorial; 3) enfoque diferencial; y 4) articulación territorial entre los distintos sectores y entidades.

Con el decreto 893 de 2017 se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que son "...instrumentos de planificación y gestión para implementar de manera prioritaria los planes sectoriales y programas en el marco de la Reforma Rural Integral (RRI) y las medidas pertinentes que establece el acuerdo final...". Paralelamente, en el mismo año y mediante el decreto 896, se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), el cual "...promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo PISDA".

Llegado a este momento, la primera pregunta que surge es ¿cómo se van a articular todos los planes y programas? teniendo en cuenta que cada uno de los instrumentos es liderado por entidades distintas; la segunda pregunta es ¿cómo evitar desgastar a las comunidades con

una excesiva participación?, puesto que cada plan o programa demanda un amplio proceso de participación social. Ahora bien, partiendo de que las dos preguntas sean superadas de forma satisfactoria (algo bastante complejo), surge un gran desafío para la implementación relacionado con la necesidad de que todas las acciones no queden en buenas intenciones y sin una fuente clara de recursos, tal como pasó con la formulación de los planes de desarrollo sostenible en las zonas de reserva campesina, figura creada con la Ley 160 de 1994 y que son prioritarias para la implementación de los acuerdos.

Reflexiones finales

Hemos analizado hasta este punto la relación directa entre las políticas de reforma agraria y catastro, así como algunos de los más importantes instrumentos de planificación territorial contemplados en la legislación colombiana y fundamentales para la implementación de los acuerdos de La Habana. Es pertinente entonces, desarrollar algunas reflexiones sobre el papel que jugarán estos aspectos en los próximos años, tanto dentro del ordenamiento jurídico como en los desafíos que suscitan adelantar procesos exitosos de reformas agrarias y de planificación en pro del desarrollo rural y regional.

Empecemos por precisar que la expedición del Conpes 3859 de 2016 no está proporcionando el punto de partida hacia un catastro multipropósito o multifinlatario en Colombia, dado que sería no menos justo reconocer los fines que buscaban leyes, decretos y resoluciones (desde hace más de tres décadas), señalados en la primera parte del presente documento, así como la acuciosa necesidad de modernizar el sistema y su integración con las bases de datos del registro de instrumentos públicos, y con ello avanzar en los procesos de formalización de la tierra con fines de reforma agraria, y en el cumplimiento de las metas estipuladas en los acuerdos de La Habana, en especial en el primer punto sobre reforma rural integral (RRI).

Por su parte, para avanzar en los propósitos de las reformas rurales, se torna imperativo articular los aspectos catastrales con los de registro, lo que permitiría mantener un control adecuado sobre la propiedad de la tierra, y de esta forma minimizar la inadecuada concentración de la misma, así como para garantizar procesos de formalización y titulación de tierras baldías. Al llegar aquí, se puede inferir que las políticas rurales y su poca integración con los procesos catastrales no han permitido la plena identificación de los propietarios que concentran las tierras, como tampoco la correcta adjudicación de baldíos a los campesinos que verdaderamente los necesitan.

Es por ello que, después de más de ochenta años de la primera reforma, aún no se han superado ni las problemáticas técnicas del catastro para la identificación de predios y propietarios correctamente, como tampoco las problemáticas que traen consigo la acumulación excesiva de tierras, la inadecuada productividad del campo, la bimodalidad en la estructura agraria, la asistencia técnica al campesino, entre otras, repercutiendo en problemas de alta fragilidad, vulnerabilidad y pobreza de las poblaciones campesinas.

Conviene expresar que las políticas públicas catastrales están dadas, pero se debe reflexionar acerca de la pertinencia del camino a seguir. Es determinante

destacar que, en este momento, las evidencias demuestran que vamos por un camino que no es el adecuado, pues a dos años de expedido el Conpes 3859 se emprendió un proyecto piloto con una gran cantidad de recursos asignados¹⁷ que no ha dado resultados concretos, y planteando de entrada una excesiva cantidad de variables que no son fundamentales para desarrollar un catastro más eficiente y multifinlatario como el de otras regiones del mundo más avanzadas en estos temas¹⁸.

En este aspecto, sería inconcebible que los resultados finales del proyecto piloto determinen que no es necesaria tal cantidad de variables (y volver a las básicas) y que se deben retomar la mayoría de las que se han venido trabajando en las últimas décadas por el IGAC o por los catastros descentralizados, tanto para la recolección de información de campo como para los procesos en la determinación de los precios de la tierra. De igual forma, es imperante la articulación de las instituciones que están adelantando procesos de barrido predial (ANT, Fondo Adaptación FA, UPRA, entre otras), tanto en los estándares para la IDE, como en las variables y procesos de levantamiento de información de campo, para evitar la duplicidad de esfuerzos.

Paralelamente, se tiene la implementación de instrumentos de planificación, tanto a nivel municipal, regional y departamental, como todos aquellos surgidos en el marco de los acuerdos. Aquí corresponde distinguir algunas situaciones suscitadas de entrada: la primera está relacionada con la excesiva cantidad de instrumentos (planes y más planes) contemplados en el ordenamiento jurídico y, al analizar un instrumento con otro, se evidencian superposiciones de jerarquía que requerirán precisiones jurídicas antes que técnicas en los próximos años. La segunda, hace referencia a la excesiva participación, que terminará por desgastar las comunidades que han esperado por años soluciones a sus problemáticas más sensibles. La tercera se relaciona con la asignación de recursos y la obligatoriedad del cumplimiento de sus metas y proyectos, en un contexto político cambiante cada cuatro años.

17. Para ampliar ver documento recuperado el 19 de marzo de 2018 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Documentos%20GFT/Bolet%C3%ADn%20propuesta%20de%20financiación%20catastro.pdf>

18. La Organización de los Estados Americanos OEA, reconoce a la oficina del catastro de Quebec como expertos y socios estratégicos para contribuir al fortalecimiento de las capacidades y modernización del catastro en América Latina. El catastro de Quebec es un buen ejemplo de la inclusión solo de variables esenciales, con grandes resultados en los aspectos multifinlatarios. Para ampliar ver: <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=839&language=es-CO>

Si bien es cierto que se debe exaltar el esfuerzo por avanzar en los temas territoriales y de geografía, tanto física como política, en los procesos de planificación territorial a nivel municipal y en las regiones de implementación de los acuerdos, es pertinente llamar la atención a la excesiva necesidad de tener un plan para cada proyecto político, pues su articulación institucional y de recursos demostradas en la práctica no siempre son las más adecuadas. Un ejemplo claro de esta afirmación es la forma poco ortodoxa en la asignación de recursos en los POT, aun cuando éste es el principal instrumento de ordenación municipal.

Es oportuno en este momento destacar que una de las fuertes argumentaciones para la excesiva cantidad de variables en los formularios catastrales está fundamentada en su pertinencia para el ordenamiento del territorio y para las funciones de otras instituciones del Estado. Pero como ya se indicó anteriormente, la finalidad multipropósito-multifinalitario del catastro no está dada por la cantidad de variables, sino por la

posibilidad real que tienen las entidades y la sociedad en su conjunto de retomar los datos esenciales en cuanto a límites, formas, localización veraz de la información de sus propietarios, públicos o privados para, a partir de ella, incorporar las demás variables necesarias para desarrollar sus objetivos misionales.

Para finalizar, es necesario abrir un gran debate con participación activa de la academia y las entidades del Estado, así como de actores públicos y privados, sobre aspectos directamente superpuestos y necesarios, no solo para la implementación de los acuerdos, sino para la apuesta de un proyecto político nacional alrededor de lo catastral y lo territorial en el quehacer de la planificación colombiana, de lo contrario estaremos –mínimo– otra década invirtiendo recursos y hablando de catastro multipropósito-multifinalitario, pero sin avances concretos, como también formulando un sinnúmero de planes que, en el mejor de los casos, serán un buen referente para la formulación de otros planes o para actualizar los existentes. ●

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Informe Nacional de Desarrollo Humano Colombia 2011. Colombia rural razones para la esperanza. PNUD. Recuperado el 26 de febrero de 2018, de http://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/DesarrolloHumano/undp-co-ic_indh2011-parte1-2011.pdf

Machado, Absalón (2002). De la estructura agraria al sistema agroindustrial. Bogotá: Unibiblos.

Molina, Luis. (2008). Reservas campesinas y políticas contra cultivos de uso ilícito: una lectura desde el Sur de Bolívar Colombia. Universidad de Barcelona.

República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación DNP. Documento Conpes 3859, por el cual se presenta la política para la adopción e implementación de un catastro multipropósito rural-urbano.

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Recuperado el 20 de febrero de 2018 de, <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>

Catastro Territorial Multifinalitario (2013). Recuperado el 24 de febrero de 2018 de, https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/erba-wp14de1sp-full_0.pdf

Departamento Nacional de Planeación. Propuesta financiación catastro multipropósito. Recuperado el 19 de marzo de 2018 de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblcas/Documentos%20GFT/Bolet%C3%ADn%20propuesta%20de%20financiación%20catastro.pdf>

La invención del catastro (multipropósito). Recuperado el 16 de marzo de 2018 de, <http://lasillavacia.com/silla-llena/red-rural/historia/la-invencion-del-catastro-multiproposito-60935>

Maldonado, María M. La Ley 388 de 1997 en Colombia: Algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación, recuperado el 16 de marzo de 2018 de: <http://revistes.upc.edu/ojs/index.php/ACE/article/view/2438>

La Organización de los Estados Americanos OEA. Recuperado el 20 de marzo de 2018 de: <http://portal.oas.org/Default.aspx?tabid=839&language=es-CO>

Unidad Especial de Catastro Distrital. Recuperado el 15 de marzo de 2018. <https://www.catastrobogota.gov.co/es/catastro/historia>

Conpes 3589, Política para la adopción y puesta en marcha de un catastro multipropósito rural-urbano. Recuperado el 16-03-2018. <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Catastro/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/>