

Un sistema de administración de tierras flexible con enfoque al ciudadano

A flexible land administration system focusing the citizens

Ivonne Moreno Horta¹

“Cómo citar este artículo: Moreno Horta, I. (2017). Un sistema de administración de tierras flexible con enfoque al ciudadano. *Análisis Geográficos*, 52, 53-62.

Resumen

Existen movilizadores globales sobre el acceso, el uso y la propiedad de las tierras, marcados por las presiones sobre los recursos naturales, en especial con las tendencias de explotación minero-energética en Latinoamérica, la rápida urbanización, la necesidad de reubicación por desastres naturales, la demanda de tierra para la producción de alimentos y de biocombustibles, la globalización del mercado de tierras, la adquisición de tierras a gran escala y los impactos de las grandes inversiones privadas en suelo rural sobre las comunidades locales. En Colombia existe un ingrediente adicional, y es la histórica presencia de conflictos de propiedad y uso, tanto del suelo como del subsuelo, que afectan, con mayor impacto a nivel local y regional, el ejercicio de la territorialidad de las instituciones y comunidades, generando, entre otros, despojos y abandonos forzados de la tierra. Ante este panorama, ¿cuál es el papel del Estado? ¿Cómo responder de manera oportuna y eficiente a estas problemáticas, fuerzas y cambios sobre el manejo, uso y acceso de las tierras públicas (baldíos) y privadas?

Frente a las presiones globales sobre la tenencia, el uso y el manejo de los recursos, la información actualizada sobre la situación legal y de realidad del manejo de las tierras en terreno, desagregada a nivel predial, es indispensable para que tanto el ciudadano como el Estado puedan tomar decisiones oportunas. En este sentido, se deben construir, actualizar y mantener registros institucionales de las tierras que superen los sistemas de información aislados y den el paso a plataformas capaces de facilitar el intercambio de información entre diferentes fuentes, formatos y organizaciones.

Palabras clave: administración de tierras, seguridad de tenencia, catastro y registro.

¹ Consultora internacional en administración de tierras, víctimas y postconflicto, Bogotá, Colombia. Correo: moreno_horta@yahoo.com.



Abstract

There are global trends to access, to use and to secure land ownership, defined by pressures on natural resources, such as mining and oil exploitation; on land for rapid urban urbanization; on re-settlement and reallocation as a result of natural disasters; and on land for food and biofuel productions. In addition to it, lands markets are globalized and there is a tendency to acquire lands at large scale, and to have large private investments, creating impact on rural and local communities. In the Colombian case, the historical conflicts related to land ownership, to land access, to land use and to subsoil resources exploitation, affected institutions and communities particularly at local level, generating land seizing and forced abandonment of land. Within such context, what is the role of government? How to act timely and efficiently to respond to the described forces and trends, while achieving an efficient land management for both, private and public lands?

To face such global pressures, updated and relevant parcel based information is compulsory to get to know beyond the legal status, the ground situation and context on land tenure. Information is essential for both citizens and governments to make assertive decisions, in this sense, efforts should concentrate towards the building, upgrading and maintenance of official and interoperable land records and platforms, overcoming isolated information systems and allowing information exchange, analysis and retrieving, regardless the data sources, the formats and the producer organization.

Keywords: *land administration, holding security, cadaster and register.*



Introducción a la administración de tierras

La relación ser humano-tierra es altamente dinámica y está marcada por incrementales presiones de acceso y uso al suelo y sus recursos. No es solamente la clásica dicotomía entre las presiones ambientales y un desarrollo sostenible; en un mundo globalizado, el mercado de tierras tiene presiones provenientes de grandes compradores de tierras transnacionales y nacionales, de intereses inversionistas sobre tierras con derechos consuetudinarios por parte de comunidades campesinas y étnicas, y de intereses de los mismos estados y gobiernos en los ámbitos nacionales y territoriales. Para manejar esta relación se encuentra la administración de tierras, porque facilita la gerencia del suelo para:

- Producción agropecuaria y seguridad alimentaria.
- Fuentes de energía: recursos minero-energéticos y energías alternativas.
- Oferta de bienes ambientales: agua, importancia de los bosques en la mitigación del cambio climático, producción forestal.
- Vivienda y bienes e infraestructura pública.
- Mitigación de los conflictos en las áreas marcadas por estos.

La administración de tierras tiene como eje nodal la seguridad jurídica de la tenencia y la protección de los derechos sobre la tierra, para lo cual necesita producir y

acceder a información relevante, segura y actualizada, un arreglo institucional adecuado que tenga en cuenta el sector privado y un marco legal y procedimental flexible y eficiente en materia de burocracia, pasos, costos y tiempos. La seguridad de tenencia es el pivote por sus beneficios, tanto para el Estado como para el ciudadano.

Para el Estado:

- La propiedad formal facilita la fijación de capital activo, en la medida en que el paulatino mejoramiento de los sistemas de propiedad permite la formación y acumulación de capital, en lo que se considera como “una verdadera reforma macroeconómica” (De Soto, 2005).
- Facilita y disminuye el costo de las transacciones de capital e inmobiliarias, al contar con mayor seguridad respecto de las mismas y con seguridad y oponibilidad frente a terceros.
- Previene y mitiga los conflictos alrededor de los derechos de tenencia.
- Facilita el manejo y gerencia de uso sobre la tierra y los recursos naturales.

Para los ciudadanos:

- La tierra aumenta su valor y se disminuyen las asimetrías en las transacciones.
- Genera mayores incentivos para la inversión y coadyuva para el acceso al sistema financiero y al crédito.
- Facilita la realización de los derechos económicos y sociales.



- Promueve y mitiga la exacerbación de conflictos (no solo en situaciones de posconflicto, sino también en contextos de alta conflictividad rural histórica).
- En cuanto a los pueblos o comunidades étnicas, facilita el ejercicio de su territorialidad de acuerdo a usos y costumbres, y brinda herramientas a la comunidad para prevenir afectaciones, expropiaciones o usos inadecuados de los recursos ambientales.
- Finalmente, una compilación de estudios del Banco Mundial (Deininger, 2003) evidencia que la seguridad en la tenencia, en cabeza de ambos miembros de la pareja, protege el patrimonio familiar en beneficio de los hijos, y que un mayor control de las mujeres sobre bienes patrimoniales tiende a traducirse en mayores niveles de inversión en la educación, la salud y la alimentación, que benefician a los niños.

Procesos, instituciones y arreglos normativos a la medida

Los sistemas de administración de tierras y seguridad de tenencia deben diseñarse a la medida y ajustarse a los propósitos de cada país y contexto, partiendo de las necesidades de los ciudadanos, bajo la premisa de registrar en bases de datos institucionales las diferentes formas de tenencia, y no solamente la formal y legalmente constituida. En casos como el colombiano, donde se ha dado una prevalencia al ingreso en las bases de datos institucionales del derecho de propiedad y no de las demás formas de tenencia, la información oficial dista de la realidad en terreno y no permite contar con datos

necesarios para la formulación de las políticas públicas de tierras, al desconocer cifras del universo de la informalidad, los tipos de la misma, los tamaños de los predios y los usufructos, y el inventario de predios del Estado y de la nación, entre otros.

Adicional a la disponibilidad de información, el marco legal y el arreglo institucional, las instituciones deben permitir procedimientos flexibles y graduales. Esto se refiere a la precisión adecuada en cuanto a la identificación, localización y georreferenciación de los predios, a la identificación de la familia sujeto de derechos patrimoniales y al ingreso de los diferentes tipos de derechos sobre la tierra sin esperar a tener todo titulado. En caso de conflictos, también es importante su inventario y registro, previo o paralelo a su resolución; y en cuanto a las tierras del Estado, previo a su titulación o concesión, es clave registrar su usufructo.

Al analizar específicamente los procesos y procedimientos usados para inventariar y registrar la propiedad inmueble, estos deben diseñarse y adecuarse a los principios de mejora continua, eficacia en materia de recursos, costos y tiempos y, por lo tanto, reducción de trámites. En contextos donde existe información institucional actualizada sobre la situación de tenencia, los trámites son distintos a aquellos donde son las relaciones y el reconocimiento entre los vecinos y la comunidad los que marcan el contexto de tenencia. Es por esto que los procedimientos innovadores, como la combinación de mecanismos comunitarios, administrativos y judiciales para la titulación, se hacen necesarios para agilizar la actuación estatal.



REGISTRANDO LA TENENCIA

✓ **Flexibilidad (en el registro de quién tiene qué):**

- **Identificación del qué:** El predio/territorio: precisión, de información geo-espacial
- **Identificación del quién:** Personas, sujeto de derechos: cónyuges, sujetos colectivos.
- **Identificación del tipo de derecho:** Completo/Incompletos, usufructo

Necesidades de los ciudadanos



Flexibilidad

- **Marco legal**
- **Marco Procedimental**

Figura 1. Registrando la tenencia
Fuente: elaboración propia.

Los trámites entre instituciones pueden demorar aún más los procedimientos, por tanto, es recomendable: 1) que participe el mínimo número de autoridades administrativas; 2) que se privilegien procesos declarativos con amplia divulgación; 3) que tengan efectos probatorios los testimonios de vecinos y 4) que se surta la conciliación de controversias para minimizar la presión sobre los despachos judiciales.

Es recomendable, como se ha expuesto, inventariar y guardar en registros oficiales los diferentes tipos de tenencia, ya sea que se trate de derechos formales o informales, y actualizar las bases de datos en la medida en que las transacciones y los procedimientos de titulación faciliten alcanzar la seguridad jurídica de la propiedad y del usufructo.

La gerencia de tierras debe ser incluyente

y participativa, por lo cual en el caso de grupos vulnerables como las comunidades étnicas y en cuanto los derechos de tenencia de las mujeres, en especial las rurales, se deben desarrollar procedimientos y mecanismos que faciliten su participación y el reconocimiento de sus derechos. Esto involucra jornadas de servicios en terreno que permitan el acceso y el acercamiento del Estado a la comunidad, horarios flexibles, servicios en lenguas locales y jornadas de divulgación y sensibilización sobre sus derechos sobre la tierra.

El *análisis de costos* es fundamental para determinar soluciones eficaces en materia de administración de tierras y seguridad de tenencia, y hay que considerar tres tipos de costos: 1) los registrales y catastrales, 2) los inherentes al proceso de titulación y 3) los de transacción en los que incurre el ciudadano.



Estos son:

Costos registrales y catastrales:

- Geodesia
- Levantamiento catastral
- Análisis jurídico e inscripción registral

Costos de titulación:

- Divulgación del proceso y acercamiento comunitario
- Procesos administrativos y judiciales

Costos de transacción para el ciudadano, tales como:

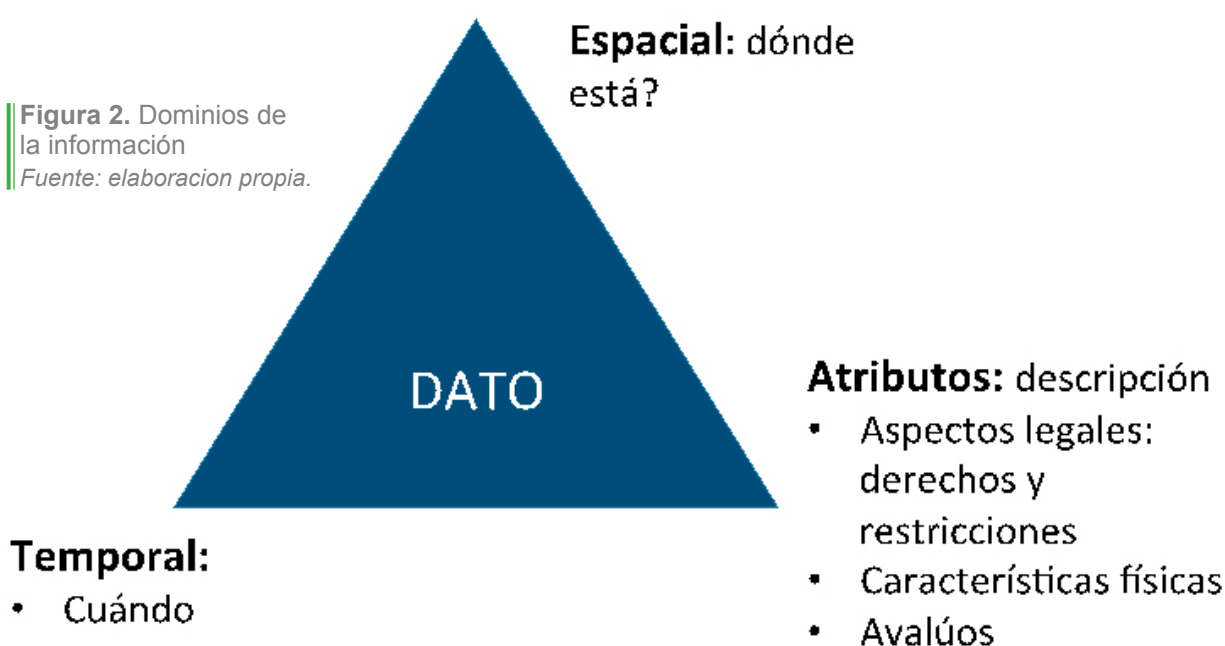
- Viajes de acceso a las oficinas donde se realizan los trámites
- Costo de oportunidad, al dejar de laborar, para adelantar trámites y transacciones

La disminución de estos costos permite alcanzar procedimientos más efectivos y, en

general, se recomienda: evaluar el tiempo para completar la transacción, determinar los costos, paso a paso, del proceso de titulación, y no repetir trámites. Por ejemplo, es común que los levantamientos derivados del censo catastral no sean, por diferentes motivos, usados para el proceso de titulación, de modo que el Estado y, a la larga, el ciudadano, asumen el doble costo de la individualización de cabida y linderos de su predio. Si el levantamiento catastral no puede ser la base para la titulación, urge realizar reingenierías a ambos procesos para trabajar en lógicas de economía procesal, donde la información se retroalimenta y facilita la gerencia de tierras.

En lo que respecta a la *información*, el dominio legal (alfanumérico), gráfico (espacial) y temporal (el cuándo) son complementarios (figura 1), ya que, si hay desarticulación de fuentes y parámetros de información predial, el ciudadano se enfrenta a sistemas disfuncionales donde

Figura 2. Dominios de la información
Fuente: elaboración propia.



es necesario dirigirse a dos o más autoridades para realizar sus transacciones, y se presentan un alto grado de inconsistencias porque cada entidad tiene diferentes propósitos en la recolección y el mantenimiento de la información, esto sin mencionar la redundancia, que aumenta los costos de almacenamiento, mantenimiento y actualización de las bases de datos y, en general, de los sistemas de información.

Las dimensiones a considerar en el diseño de sistemas de información para la administración de tierras son:

- Actualización y mantenimiento: ¿quién está a cargo? ¿Cada cuánto? Determinación de procesos para el mantenimiento de los datos espaciales, temporales y atributos.
- Escala: ¿cuál es la mínima unidad espacial? ¿Es posible agregar la información a nivel municipal? ¿Y del nivel municipal hacia abajo?
- Usabilidad e interoperabilidad: no tiene que ser un único sistema de información. Plataformas capaces de facilitar el intercambio de información entre diferentes fuentes, formatos y organizaciones para diferentes servicios (figura 2).

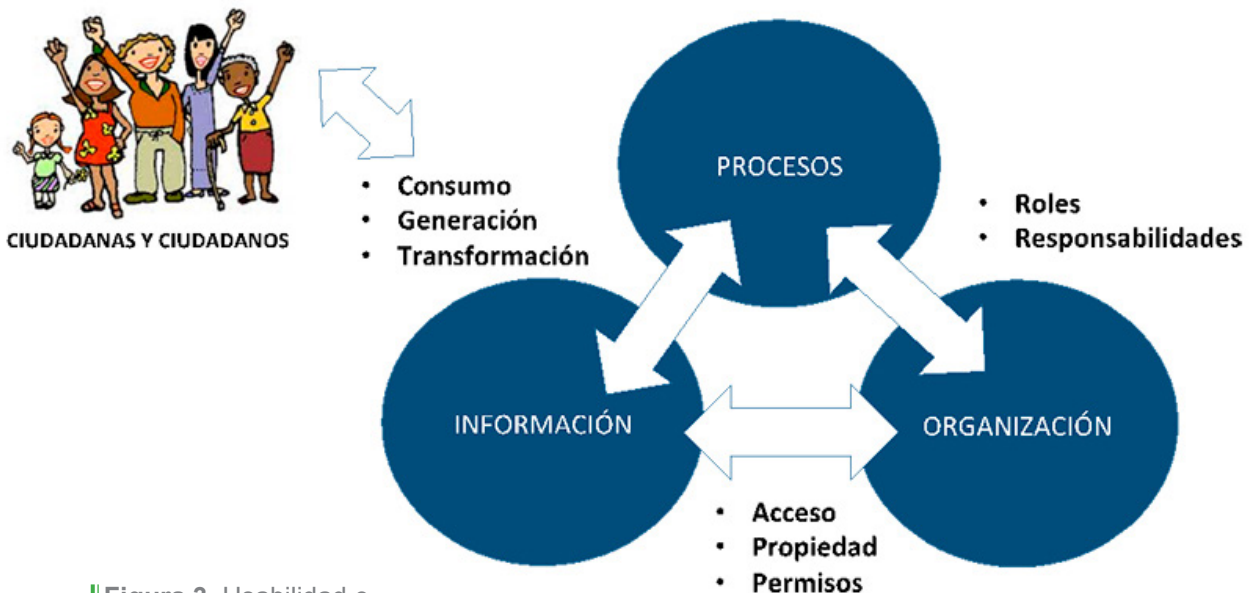


Figura 3. Usabilidad e interoperabilidad de la información
Fuente: elaboración propia.



La administración de tierras en función de los ciudadanos

El arreglo institucional para una efectiva gerencia y administración de tierras parte de un enfoque hacia al ciudadano, como clave del buen gobierno. Esto denota un cambio de paradigma que supere al Estado en el centro, alrededor del cual gravitan diversas entidades no interrelacionadas funcionalmente entre sí, como lo muestra la figura 3, a unas instituciones que están en función del ciudadano (figura 4).

Para esto, es necesario analizar funcional y espacialmente el acceso a los servicios por parte de los ciudadanos:

- ¿Existen oficinas en todas las municipalidades o solo en las principales ciudades?

- ¿Son accesibles las oficinas para los habitantes rurales?
- ¿Tienen presencia local todas las instituciones involucradas en los procesos de administración de tierras y titulación?

Existen diversas alternativas para acercar el Estado al ciudadano, como son:

- Oficinas móviles.
- Ventanilla única para acceder a varios servicios e instituciones desde un solo punto.
- Alianzas público-privadas que faciliten el acceso por parte de los ciudadanos.

Adicionalmente, existen prácticas que facilitan una mejor actuación de la administración, como son:

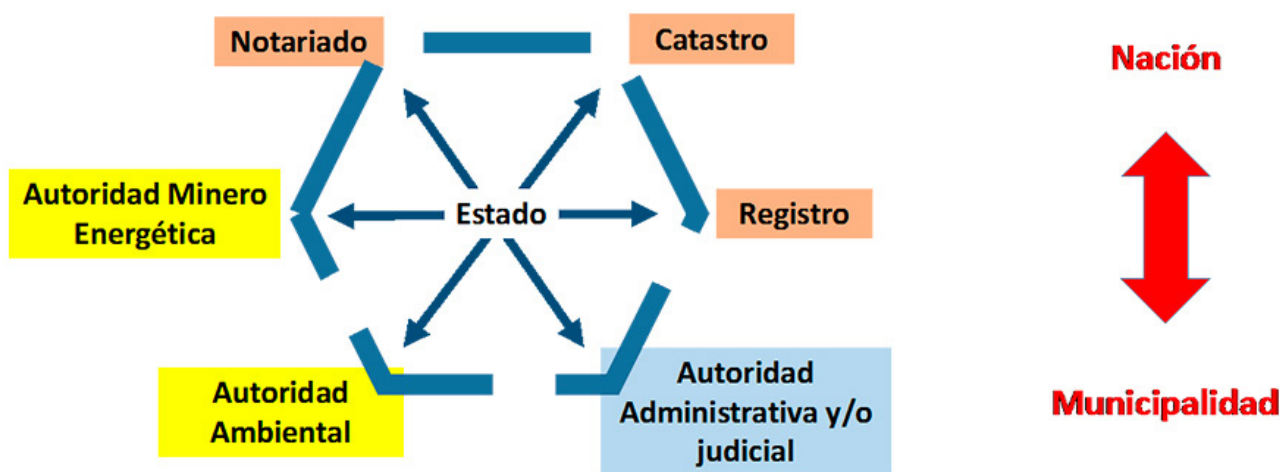


Figura 4. Antiguo paradigma de arreglo institucional
Fuente: elaboración propia.



Figura 5. Nuevo paradigma de arreglo institucional
Fuente: elaboración propia.

- Intercambio de información, bajo principio de hábeas data.
- Tercerización (*outsourcing*) de servicios cartográficos, de medición, de control de calidad, notariales, de tecnologías de la información y de sistemas de información.
- No hay soluciones únicas replicables entre países, es necesario analizar en qué casos la participación del sector privado ayuda a la efectividad del sistema.

Conclusiones

Se necesita, de manera urgente, desarrollar ajustes en materia normativa, institucional y procedimental que permitan la estructuración de un sistema de administración de tierras que integre los temas registrales, catastrales y de tenencia, y que permita la identificación, el seguimiento y el análisis de las dinámicas de propiedad, usufructo, uso y ocupación de las tierras públicas y privadas. Todo esto, bajo dos ejes nodales: 1) responder a las

necesidades de los ciudadanos de conocer quién tiene qué pedazo de tierra, quién la tenía, cómo se accede, qué usos se le puede dar y cuáles son los trámites a surtir para acceder a la misma; y 2) responder a las necesidades del Estado en materia de ejecución de políticas públicas que permitan un mejor acceso a la propiedad de la tierra, a su usufructo y a políticas de direccionamiento y localización (espacialización) de los usos y actividades productivas.

El sistema de administración de tierras debe ser flexible en cuanto a las precisiones necesarias del levantamiento predial; incluyente de las diferentes formas de tenencia, desarrollado de manera participativa con las comunidades para minimizar los conflictos de linderos; costeable y sostenible para actualizarse en el tiempo y para contar con información en tiempo real y confiable; y con políticas de acceso público a información básica sobre la tenencia de la tierra, todo bajo un enfoque que tenga al ciudadano como cliente y centro de los rediseños y soluciones, en un proceso de mejora continua.





Bibliografía

Deininger, K (2003). *Land policies for growth and poverty reduction*. Oxford: World Bank, Oxford University Press. Recuperado de http://documents.worldbank.org/curated/en/485171468309336484/310436360_20050007001644/additional/multi0page.pdf.

De Soto, H. (2005). *El misterio del capital: ¿por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo?* Bogotá: Planeta.

Bibliografía consultada

Borras, S., Franco, J., Kay, C. & Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe, visto desde una perspectiva internacional más amplia*. Santiago de Chile: FAO. Recuperado de http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/eventos/229269/borras.pdf.

International Federation of Surveyors (FIG) (2014). *Fit-For-Purpose Land Administration*. FIG Report No. 60. Copenhagen: FIG, World Bank. Recuperado de <http://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub60/Figpub60.pdf>.

International Federation of Surveyors (FIG) (2014). *Cadastra 2014 and Beyond*. Steudler (Ed.). FIG Report No. 61. D. Copenhagen: FIG. Recuperado de <https://www.fig.net/resources/publications/figpub/pub61/Figpub61.pdf>.

Lee, K. & Romary, L. (Jan., 2010). *Towards interoperability of ISO Standards for language resource management*. Ponencia presentada en la 2º International Conference on Global Interoperability for Language Resources (ICGL), Hong Kong SAR China. Recuperado de <https://hal.inria.fr/inria-00441562/document>.

