

**CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES RURALES (CEIR)
OBSERVATORIO RURAL**

**EL CATASTRO MULTIPROPÓSITO Y LOS DERECHOS DE PROPIEDAD:
UN ELEMENTO FUNDAMENTAL DEL PROBLEMA AGRARIO EN COLOMBIA**

Wilson Vergara Vergara
wivergara@unisalle.edu.co

23/06/2023

Colombia es uno de los pocos países en el mundo que aún posee un conflicto armado, complejo y multifacético, sin resolver. Sin duda, el problema histórico de la tierra ha sido una de las causas más importantes de dicho conflicto, aunque no la única. Colombia posee uno de los peores índices de concentración de la tierra en el mundo y esta situación ha derivado en conflictos, pobreza y desigualdad extrema. Adicionalmente, la concentración de la tierra implica una gran ineficiencia económica debido a que el suelo no se utiliza de acuerdo a su vocación agroecológica, predominan actividades de bajo valor y productividad, y no existe un ordenamiento productivo y ambiental del territorio.

Históricamente, la debilidad del Estado en garantizar los derechos de propiedad sobre la tierra ha sido la causa principal que llevó a la profunda inequidad en su acceso y al conflicto en Colombia al permitir que los agentes con más poder se apropien de la mayor parte de la tierra, muchas veces con el uso de la violencia, el fraude o con su mayor poder de lobby frente a los gobiernos.

Asimismo, la informalidad de los derechos de propiedad facilita el despojo.

La tierra en manos de grandes propietarios no solo genera violencia, sino que también genera ineficiencia. Gran parte de las tierras fértiles se encuentran subutilizadas en ganaderías extensivas de muy baja productividad. Como consecuencia, Colombia importa 15 millones de toneladas de alimentos que se podrían producir en el país. A pesar de la gran cantidad de tierra per cápita que posee el país, las selvas son devastadas por miles de campesinos sin tierras, abriendo la frontera agraria a los pastizales o a los cultivos de coca.

Sin claridad en los derechos de propiedad los mercados de tierras no funcionan y su precio normalmente no corresponde a su verdadero valor de mercado. En Colombia el precio de la tierra está muy por encima de su productividad. Esto se debe en primer lugar, al carácter especulativo en el mercado de la tierra, en el que el propietario espera unos valores futuros más altos y en consecuencia su precio presente se eleva. La concentración de la tierra también



contribuye a elevar su precio ya que se vuelve un activo escaso. La urbanización y el desarrollo económico por la construcción de infraestructura y avance de proyectos urbanos también elevan los precios de la tierra. Sumado a ello, tanto los grandes como los pequeños propietarios valoran la tierra por encima de su productividad, aunque por razones distintas. Para los grandes propietarios la tierra es fuente de prestigio social y poder político, mientras que para los pequeños campesinos hay un vínculo esencial a la tierra, y en ambos casos existe una sobrevaloración de la tierra.

Si no existen derechos de propiedad de la tierra bien establecidos, estos factores no se corregirán en una economía de mercado, los precios permanecerán altos y la concentración de la tierra persistirá. La tierra no se explotará con criterios de eficiencia económica y no será transferida a los agentes más productivos y emprendedores, permaneciendo en poder de los especuladores, ganaderos extensivos, o personas de dudosa moral. Los derechos de propiedad son una de las instituciones más importantes del capitalismo, y son fundamentales para garantizar la estabilidad social y política, y fortalecer el Estado. Son fundamentales para garantizar la inversión productiva, facilitar el surgimiento de los mercados y el funcionamiento de los mismos a través de la asignación de precios.

Un registro público como el catastro es fundamental para proporcionar un sistema confiable y transparente de información

sobre la propiedad, el cual permite el funcionamiento dinámico de los mercados, impulsar el desarrollo económico y facilitar los procesos de ordenamiento territorial y ambiental de la propiedad. La falta de información sobre quien es el legítimo dueño de la tierra puede dar lugar a conflictos y a debilitar el Estado de Derecho, convirtiéndose en un obstáculo para el progreso económico y social de los países.

En el marco del reciente acuerdo de paz de La Habana, el Estado se comprometió a desarrollar un Catastro Multipropósito (CM), reconociendo el vínculo estrecho entre el conflicto armado y la disputa por la tierra. La iniciativa buscaba superar la visión que existía del catastro como una simple herramienta con fines de recaudo fiscal, dotándolo de funciones superiores que permitieran dar mayor seguridad jurídica, desconcentrar la propiedad rural, desestimular la tenencia improductiva y promover el desarrollo económico y el ordenamiento territorial y ambiental.

La Ley 1753 de 2015, surgida en el marco de las negociaciones de paz, estableció los lineamientos para la implementación del CM, así como los plazos y las responsabilidades de las entidades encargadas. El Decreto 1876 de 2017 estableció el Sistema Nacional Catastral (SNC) como marco de referencia para la gestión de la información catastral en Colombia, y definió los lineamientos técnicos para la integración de la información catastral multipropósito. Posteriormente el Decreto 2210 de 2019



estableció los criterios técnicos para la elaboración y actualización del CM en el ámbito municipal.

El CM busca proporcionar información detallada y actualizada sobre la tenencia y uso de la tierra en todo el país, lo cual permitirá realizar un mejor ordenamiento territorial, identificar áreas disponibles para el desarrollo urbano, rural y la protección ambiental, y evitar conflictos y superposiciones en la tenencia de la tierra. Así mismo se busca establecer y demostrar la propiedad de la tierra de manera clara y transparente garantizando la seguridad jurídica de los propietarios y usuarios de la tierra, lo que será fundamental para fomentar la inversión, el desarrollo económico y la equidad social. Por último, un CM permitirá una valoración justa de la propiedad y una recaudación de impuestos más equitativa, lo cual permitirá generar recursos adicionales para financiar servicios públicos y proyectos de desarrollo.

En el momento de la firma del acuerdo de paz en 2016 se estimaba que el 28% del territorio nacional no contaba con registro catastral, mientras que en el 64% del territorio se encontraba desactualizado. Esto significa que los municipios tendrán menos recursos por recaudo del impuesto predial con tarifas que tienen como techo el 16 por mil, pero cuyos promedios efectivos no superan el 3 por mil. Esto resulta en una inequidad toda vez que los grandes propietarios que poseen las mejores tierras del país tienen un valor catastral por hectárea mucho menor que los predios

pequeños, por lo cual pagan menos impuestos. Esta situación se constituye en un estímulo poderoso a comprar tierras como una forma de esconder el patrimonio ante el Estado y reducir el pago de impuestos.

Según resultados de avance presentados por el Departamento Nacional de Planeación se pasó de un 2,25% (es decir 2,5 millones de hectáreas) de actualización catastral multipropósito en el año 2019, a un 40,31% (45,9 millones de hectáreas) a 14 de julio de 2022.

El Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida” se ha propuesto avanzar en esta iniciativa para lograr la “Paz total” en Colombia. Según el director del DNP Jorge Iván Gonzalez, el elemento más importante del actual plan nacional de desarrollo es el CM, ya que mediante él se podrá lograr por fin un ordenamiento territorial alrededor del agua como eje fundamental.

Los objetivos principales de la actual administración sobre el CM deberán ser: ampliar la cobertura cubriendo la totalidad de municipios y regiones del país; actualizar y consolidar la información asegurando que los datos sean confiables y disponibles en tiempo real; integrar la información catastral con otros sistemas y bases de datos relevantes, como los registros públicos, la planificación urbana, la gestión del riesgo y la protección ambiental; fortalecer las capacidades institucionales y técnicas de las entidades responsables del CM, así



como programas de capacitación para mejorar la calidad y la gestión de la información catastral; y promover la participación ciudadana en el proceso de implementación del CM, así como garantizar la transparencia en la gestión y acceso a la información catastral.

Por último, el CM será un elemento clave en el propósito de lograr una “Reforma Agraria” como se ha propuesto el actual gobierno. El compromiso adquirido en el acuerdo de paz de La Habana de entregar tres millones de hectáreas a campesinos comprando las tierras resultará muy costoso (se estima en 60 billones de pesos esta compra de tierras) e insuficiente para la magnitud del problema, ya que si quiere dotar de al menos dos UAF (Unidad Agrícola Familiar) a los campesinos sin tierra se requerirá una cantidad mucho mayor de tres millones de hectáreas. Pero el CM podría lograr unos objetivos de reforma agraria más profundos que la compra de tierras, pero a menor costo, toda vez que mediante un impuesto a la tierra más alto y progresivo se puede desestimular la tenencia improductiva de la tierra al tiempo que se reducen los precios de la tierra y se movilizan los mercados.