

| ABRIL 2019

## En Colombia, los Sistemas de Información Geográfico (SIG) definen la restitución de tierras para personas desplazadas por la fuerza

Las versiones, el modelado y las imágenes satelitales permiten que un país cansado de conflictos actualice los catastros y garantice derechos de tierra precisos



Ricardo Sabogal Former director, Unidad de Restitución de Tierras

"Durante las décadas de conflicto, muchos agricultores pobres en Colombia perdieron sus tierras. Sin embargo, debido a las acciones del ex presidente Juan Manuel Santos, estamos pagando esa deuda histórica y la tierra ya no es el combustible de la guerra".

La desigualdad en la propiedad de la tierra ha persistido en Colombia desde que el país obtuvo su independencia del Imperio español en 1819. Para pagar la enorme

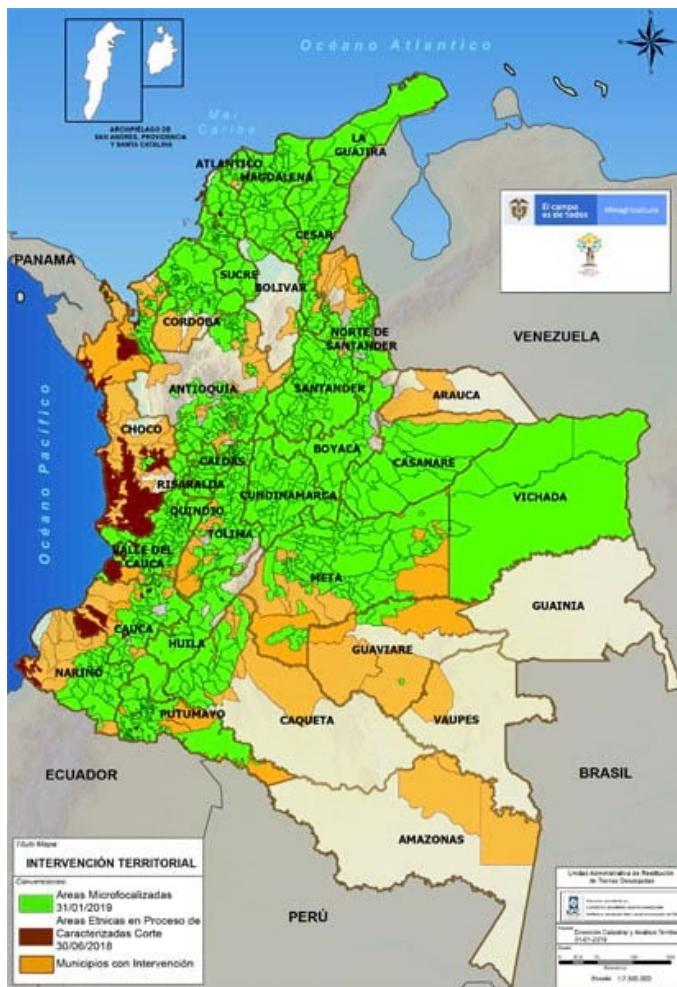
deuda de guerra en que incurrió, la nueva nación soberana vendió rápidamente grandes extensiones de tierras públicas mal documentadas, que a menudo terminaban en la posesión de terratenientes ya adinerados.

A mediados de la década de 1960, se formaron grupos guerrilleros, especialmente, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (conocidas por sus siglas en español, FARC). Estos grupos existían para promover una mayor igualdad en todo el país, pero rápidamente se convirtieron en una fuerza polarizadora. Esto exacerbó los problemas políticos y sociales en toda Colombia, particularmente en las áreas rurales, donde los grupos paramilitares guerrilleros u opositores a menudo controlaban las aldeas y sus tierras circundantes después de desplazar por la fuerza a los propietarios originales. En el transcurso de sus seis décadas de duración, el conflicto colombiano causó 260,000 muertes y el desplazamiento de 6.9 millones de personas.

En 2010, el ex presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció en su discurso de inauguración su intención de devolver la tierra a aquellos que fueron desplazados por el conflicto colombiano. "No solo es una deuda histórica ineludible, sino que también es un primer paso hacia la construcción de la paz en las áreas rurales del país", dijo Santos.

La cantidad de tierra en disputa asciende a 7 millones de hectáreas (17.3 millones de acres). Esto incluye propiedades privadas y terrenos baldíos y no reclamados.

El año siguiente, el Congreso aprobó la Ley 1448, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, que especifica el procedimiento legal para restaurar las tierras perdidas a las víctimas que fueron sacadas por la fuerza de sus propiedades. El procedimiento consta de dos partes: una es administrativa, que incluye el registro formal de la reclamación de la tierra, y la otra es una apelación judicial de restitución.



El uso de los SIG ayuda a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) a establecer dónde los reclamos de tierras se superponen con micro zonas específicas, áreas étnicas y más de un municipio o departamento (estado).

"La Ley de Restitución de Tierras es uno de los actos más importantes del gobierno colombiano para brindar una solución duradera a la crisis humanitaria provocada por el conflicto de décadas", dijo Ricardo Sabogal, ex director de la Unidad de Restitución de Tierras (URT). La oficina de restitución de tierras de Colombia. "Es un mecanismo administrativo y judicial efectivo que resuelve, de manera justa, los problemas complicados para los millones de desplazados de sus tierras. También fomenta la paz

duradera y la consolidación de la democracia en nuestro país. El proceso consiste en un paso administrativo para registrar formalmente la reclamación de tierras por el agricultor desplazado y una acción judicial para resolver la reclamación de restitución de tierras realizada por ambas partes. En este sentido, es un proceso combinado porque incluye la participación de las ramas ejecutiva y judicial del país".

La URT realiza los trámites administrativos. La oficina recibe, revisa y toma una decisión para todas las solicitudes de reclamo de propiedad.

La Agencia Nacional de Tierras luego registra oficialmente las tierras en disputa, lo cual es un paso legal esencial en el proceso de restauración.

"Debido a la informalidad bien conocida con respecto a la posesión de tierras en las regiones rurales de Colombia, la Ley 1448 también especifica que la URT debe definir física y legalmente aquellas propiedades que antes no tenían información catastral o de registro asociada con ellas para que pudieran incluirse en el registros de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos (ORIP), la autoridad de registro de tierras de la nación ", dijo Sabogal.

El cumplimiento total de este requisito exige el uso de la tecnología SIG, que ha demostrado ser invaluable para ayudar a la URT a recopilar y analizar datos que identifiquen distintas propiedades y especifiquen su ubicación y tamaño precisos.

"La Ley 1448 estipula que para recopilar información para las solicitudes de restitución, es necesario examinar primero la información institucional disponible, como los registros de propiedad, para la identificación física de las propiedades", continuó Sabogal. "Desafortunadamente, la información de la propiedad catastral rural no es la más confiable. Según el documento del Consejo Nacional de Política Económica y Social de 2016 (CONPES 3859), el 28 por ciento del territorio nacional no tiene registros catastrales, y el 63.9 por ciento tiene catastros obsoletos, que totalizan 722 municipios . Además, entre los 187 municipios del país identificados como con una alta incidencia de conflictos armados, el 79 por ciento no tiene información catastral básica. El documento establece además que solo el 41 por ciento del territorio nacional tiene una cartografía básica apropiada en la escala necesaria para el trabajo técnico catastral. A esto se agrega el hecho de que, por regla general, el catastro solo identifica a aquellos que tienen algún tipo de documento que indica una afiliación con una propiedad, lo que excluye a la mayoría de los reclamantes de tierras ".

Para establecer la propiedad de la tierra, la URT recopila datos en el campo y recopila información histórica sobre los años de abandono o despojo de cada propiedad. El personal de la URT también realiza un recorrido por los límites de la propiedad junto con los solicitantes y sus vecinos para determinar dimensiones precisas, límites, detalles del terreno y/o conflictos que se agregan a la evidencia presentada a los jueces de restitución. La URT utiliza imágenes satelitales y fotografías

aéreas, además de realizar arqueología cartográfica y catastral, lo que ayuda a la oficina a establecer límites de propiedad con una precisión inferior al metro.

Para los solicitantes que pasan por los procesos administrativos y judiciales de registro de una reclamación de tierras, el uso de la tecnología SIG ha desempeñado un papel importante en la validación del tamaño, la ubicación y el área de cada propiedad.

"Los profesionales técnicos y catastrales de la URT, con la asistencia de Esri Colombia, están utilizando ArcGIS para diseñar metodologías para capturar, estructurar, definir, analizar e intercambiar información geográfica para determinar la identificación correcta de la tierra del solicitante", dijo Helena Gutiérrez, presidente de Esri Colombia SAS, distribuidor oficial de Esri en Colombia. "El proceso implica la creación de una secuencia de versiones de la propiedad a medida que avanza la investigación. El proceso de este ajuste técnico del polígono mapeado que representa la propiedad se llama su "vida catastral".

"La URT ha creado un portal de datos que utiliza ArcGIS Online para proporcionar un fácil acceso a los servicios geospaciales en apoyo de este trabajo", dijo Jorge Bonil, director técnico catastral de la URT. "Además, utilizamos *ModelBuilder* para crear una aplicación de informes automatizada que accede y procesa cantidades masivas de información de múltiples fuentes y realiza varios análisis sobre esos datos. La herramienta identifica reclamos en conflicto por el mismo terreno, reclamos en áreas protegidas, actividades económicas inusuales relacionadas con un terreno en particular, identificación de la licencia o construcción de infraestructura y producción de energía, y así sucesivamente. Los informes de estos análisis se generan para los procedimientos administrativos y judiciales".

La iniciativa de restitución de tierras también utiliza datos cartográficos temáticos producidos y mantenidos por diferentes agencias gubernamentales colombianas. Esto incluye datos sobre áreas protegidas nacionales; minería y extracción de hidrocarburos; construcción de infraestructura vial y energética; Conservación estratégica, como humedales de importancia internacional; uso del suelo y planificación del gobierno; minas terrestres y municiones sin explotar; e información patentada preparada por la URT, como aplicaciones para micro y macro zonas.

Además, la URT emplea imágenes satelitales y fotografías aéreas para determinar rutas de acceso a propiedades específicas y las características físicas del paisaje y la topografía. Para disputas de tierras, a veces se usa para dividir parcelas y determinar activos de tierras equivalentes. El análisis de imágenes también ayuda a la URT a determinar el estado de los territorios colectivos y el uso actual de la tierra.



URT comienza el proceso de reclamación de tierras al obtener información del solicitante para hacer una determinación preliminar de la ubicación de la tierra y luego combinarla con los datos oficiales del gobierno. Eso asocia el terreno con las micro zonas generadas por la URT y pone en marcha el proceso administrativo.

"Las leyes de restitución han establecido un importante precedente para la disponibilidad y el intercambio de información entre las agencias gubernamentales", señaló Gutiérrez. "Ha cambiado la perspectiva institucional hacia el intercambio de información al resaltar objetivos comunes que fortalecen a nuestro gobierno".

"Anteriormente, obtener acceso a los datos del gobierno era complejo desde un punto de vista tanto tecnológico como legal" afirmó Gutiérrez

"Como parte del programa de restitución de tierras, la URT participó en el desarrollo y prueba del modelo LADM-COL para la administración de tierras", explicó Gutiérrez, refiriéndose a una versión del estándar internacional de Modelo de Dominio de Administración de Tierras (LADM) que se adaptó para Colombia. "Esto nos ha permitido probar y adaptar los flujos de trabajo necesarios para el suministro y la entrega de información del catastro dentro de los estándares establecidos que deben incluirse en los procedimientos implementados por el gobierno".

"La aplicación de la tecnología SIG al proceso de restitución de la tierra garantiza que la tierra restaurada a su propietario haya sido identificada y documentada con precisión para su inclusión legal en la base de datos del registro de la propiedad", agregó Sabogal. "Los SIG también ayudan a identificar las formas en que la propiedad está relacionada con la tierra cercana para determinar las posibles implicaciones ambientales, la producción de energía y minería y las políticas de infraestructura, garantizando así un uso adecuado de la tierra sin afectar los marcos regulatorios de otras políticas. También nos ha permitido realizar modelos geoestadísticos para determinar tendencias y explorar escenarios para que podamos desarrollar políticas de administración de tierras utilizando datos más precisos".

La segunda etapa judicial del proceso es llevada a cabo por jueces que se especializan en procedimientos de restitución de tierras. Las autoridades judiciales deciden si el reclamo es legal y materialmente admisible, en cuyo caso la propiedad está incluida en la Superintendencia de Notarios y Registros. En los casos en que la restitución de la propiedad es imposible, los jueces tienen la autoridad de ordenar una indemnización a favor de la víctima o de terceros, siempre que sus acciones se realicen "de buena fe". El gobierno ha procesado 1.5 millones de hectáreas de tierras hasta el momento con el objetivo de procesar el 100 por ciento de las reclamaciones de restitución de tierras en los próximos cuatro años.

La URT también tiene un papel importante en estos procedimientos judiciales porque proporciona representación legal gratuita a las víctimas que lo soliciten. Como parte de este servicio, la oficina creó una Unidad móvil de atención y orientación para víctimas. Los representantes de la Unidad Nacional de Víctimas, la oficina del Defensor Público y el Ministerio de Justicia conducen un vehículo a medida a los municipios rurales para brindar asistencia legal a las personas que han sido desplazadas. Esto garantiza que se respeten sus intereses, como se especifica en la ley.

El proceso de restitución de tierras en Colombia no solo brinda servicios legales a miles de personas desplazadas, sino que la propiedad de las tierras también les permite acceder a créditos que pueden ayudarlos a desarrollar más sus tierras. Además, como propietarios de su tierra, pagan impuestos sobre ella, lo que ayuda a mejorar los presupuestos gubernamentales.

"La rapidez en la aplicación de la Ley 1448 al proceso de restitución de tierras ha alcanzado un nivel de éxito que nunca ha sido alcanzado por ningún otro mecanismo judicial en el país", concluyó Sabogal. "Esto ha sido posible gracias a la previsión y determinación de nuestro gobierno y su implementación por parte de varias agencias. Es importante recordar que parte de este trabajo se llevó a cabo en medio del conflicto armado, lo que creó una serie única de complejidades y dificultades en su implementación "

