

# MEJORA DE LA GOBERNANZA DE LA TIERRA EN GUATEMALA

## Implementación del Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra - LGAF

### Resumen Ejecutivo

El presente estudio constituye el proceso de aplicación de los instrumentos desarrollados en el Marco de Evaluación de la Gobernanza de la Tierra, LGAF (Land Governance Assessment Framework - LGAF) cuya metodología ha sido aplicada con el apoyo del Banco Mundial en más de 20 países del mundo.

En Guatemala el LGAF ha permitido obtener un diagnóstico del desempeño de las entidades vinculadas a la administración de tierras, con énfasis especial en el tema agrario. Los resultados pretenden ser una herramienta de evaluación e identificación de los puntos débiles encontrados y aportar elementos fundamentales para lograr la mejora de la gobernanza que realiza la institucionalidad.

En ese contexto el LGAF ha medido a través de 27 indicadores y 120 dimensiones, los aspectos fundamentales de los ámbitos: (1) Reconocimiento de tierras y respeto de los derechos existentes; (2) Ordenamiento, gestión y tributación de tierras; (3) Gestión de tierras públicas; (4) Provisión pública de información sobre tierras; y (5) Resolución y gestión de conflictos

La evaluación de los temas se realizó a través de nueve paneles o mesas de discusión de expertos, quienes con conocimiento previo de los antecedentes del tema a abordar y la tabla de indicadores, participaron en la asignación de calificaciones por indicadores. Es importante destacar que la convocatoria buscó la heterogeneidad de sectores representados en los grupos de discusión, entre los sectores público, privado, sociedad civil, academia, colegiados profesionales.

### ***¿Cuál es la situación de la gobernanza de la tierra en Guatemala actualmente?***

#### ***1. Reconocimiento de tierras y respeto de los derechos existentes***

El país cuenta con un marco legal e institucional para asumir el reconocimiento de los derechos de tierras. El acceso de tierras en área rural está claramente delegado a Fontierras, el proceso de demarcación y catastro al RIC, el registro al RGP y la solución de conflictos a la SAA. La promoción de los derechos de tierra como factor para estimular el desarrollo rural integral está a cargo del MAGA. En general son instituciones creadas por ley y la mayoría tiene varios años de funcionamiento.

Los participantes en los paneles señalaron que el funcionamiento de estas instituciones están excesivamente condicionadas a la voluntad política de los gobiernos de turno. En ese sentido, las instituciones de tierras en Guatemala presentan dificultades para abordar los problemas de fondo que subyacen en la problemática de tierras del país y para hacer converger las relaciones de poder económico y político en una agenda nacional.

La dificultad de la institucionalidad para lograr la convergencia de los distintos intereses, se ilustra por ejemplo, en que no se haya aprobado aún la Ley de Desarrollo Rural Integral por parte del Congreso de la República, a pesar de ser el resultado de un amplio debate en el que participaron las distintas instancias del Estado y sociedad civil. Adicionalmente, las instituciones han carecido en los últimos años de los recursos necesarios para lograr la cobertura total de las demandas en los tiempos requeridos.

El fortalecimiento de la institucionalidad agraria constituye un paso necesario para avanzar en el reconocimiento de los Derechos de Tierras. Sin embargo, entre sus principales desafíos se encuentra la necesidad de dar mayor reconocimiento a los derechos consuetudinarios sobre las tierras comunales e indígenas, que hasta ahora parecen desprotegidas frente a los factores y dinámicas territoriales en el mundo rural.

El estudio vislumbra la intencionalidad del Estado de asumir las Directrices Voluntarias para la Gobernanza responsable de la tierra, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, para favorecer una mejor gobernanza de la tierra y los recursos naturales. Para que este compromiso sea realmente asumido es necesario operativizar estos dispositivos en normativas, políticas y programas de trabajo con los diferentes actores de la sociedad mediante el diálogo y la negociación.

## **2. Ordenamiento, gestión y tributación de tierras**

Las ciudades más grandes de Guatemala presentan un notable desorden territorial que deriva del modelo de construcción territorial heredado de la historia: asentamientos precarios, déficit de vivienda, manejo de desechos sólidos y líquidos, son consecuencia de la debilidad institucional en esta materia.

Guatemala es un país eminentemente rural por lo que los temas urbanos realmente no son visibles en las discusiones de políticas. Existe un gran vacío institucional ya que ninguna entidad tiene plenas competencias sobre el tema urbano. El tema de desarrollo urbano está contemplado en algunas líneas de acción en entidades con competencias dispersas como Segeplan, Infom y el Ministerio de Comunicaciones.

El municipio de Guatemala cuenta con un plan de largo plazo hacia lo interno del municipio y podría liderar los esfuerzos de planificación urbana de gran escala, sin embargo la resistencia de los alcaldes de la zona en ceder cuotas de poder impiden la creación de una autoridad metropolitana.

Este estudio recomienda que la institucionalidad de Guatemala introduzca la noción de gestión del suelo, entendida como el conjunto de intervenciones de las entidades públicas sobre el mercado de la tierra, tendientes a corregir lo que podría conducir a evoluciones socialmente inaceptables, ineficientes en materia económica y ecológicamente peligrosas. De manera aún más simple, para evitar los riesgos de un crecimiento urbano descontrolado como se produce actualmente, todas las acciones tendientes a asignar una utilización a los terrenos deben ser coordinadas para evitar efectos adversos.

Referente a la tributación de tierras, la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles –DICABI es una institución con cúmulo de experiencia, tiene una definición clara de los procesos, procedimientos, funciones y puestos que debe hacer cumplir y ocupar. Sin embargo se encuentra tecnológica y técnicamente desactualizada en el cumplimiento de sus funciones de coordinación y rectoría del impuesto predial y la valuación inmobiliaria.

La DICABI tiene bajo su cargo la administración, resguardo, mantenimiento y actualización del más antiguo de los registros inmobiliarios del país, y aunque existen esfuerzos de modernizar a través de la disposición en línea de su matrícula fiscal para fines valuatorios, notariales y de administración municipal del IUSI, no cuenta con el inventario completo y actualizado de los bienes del Estado. Si bien las instituciones hacen uso del sistema de matrícula fiscal en línea, no corresponden el esfuerzo de DICABI y no alimentan el sistema con información nueva que surge en la práctica institucional.

Las autoridades de DICABI están conscientes de que existe un largo trecho para solventar las deficiencias, carencias y limitaciones de la institución; sin embargo, también se considera que una coordinación efectiva para

el intercambio de información digital de los predios con los demás registros (RGP, 2RGP y RIC) podría ayudar a alimentar y actualizar la base de datos inmobiliaria de la institución.

El estudio destaca la necesidad de la integración de los registros de manera urgente para la mejor gobernanza de la tierra, así como reglamentar y actualizar todo lo referente a la valuación inmobiliaria y la gestión del impuesto sobre la propiedad territorial.

### **3. Gestión de Tierras Públicas**

Guatemala no cuenta con un adecuado sistema de control de los bienes del Estado ni una ley que en forma sistematizada regule la materia. No existe un almacenamiento de datos ordenados y sistematizados confiable que determine cuáles son, ni dónde están, ni cuánto valen los bienes del Estado.

Este estudio revela que la falta de la legislación adecuada y la inexistencia de una institución que controle todos los bienes del Estado, ha permitido que se produzcan arbitrariedades y ocasionalmente actos ilícitos de utilización y disposición de bienes del Estado. La regulación acerca de la enajenación de bienes del Estado no es completa ni suficiente para realizar la real y efectiva modernización de las instituciones a cargo de su administración.

Este estudio recomienda que el vacío normativo e institucional debe alcanzar todas las categorías de bienes del Estado: los bienes públicos de uso común, los bienes patrimoniales de uso común, los bienes patrimoniales de uso no común. La política debe promover acciones encaminadas a recuperar los bienes retenidos en manos de particulares en desmedro de los intereses del Estado, fortaleciendo las funciones de la Dirección de Bienes del Estado y Licitaciones, cuya actividad está circunscrita a los bienes que no estuviesen afectos a otras dependencias, además del fortalecimiento que permita superar sus limitaciones operativas y de recursos humanos.

Dadas las dificultades que existen en materia de información sobre los bienes del Estado y de las instituciones a cargo de este tema, y siendo conscientes de que el cumplimiento de estos compromisos requiere un gran esfuerzo y procesos de larga duración, estos compromisos deben recibir atención prioritaria.

Del lado de los registros, OCRET realiza investigaciones catastrales en diferentes regiones, principalmente en aquellas donde existen sitios que son reservas territoriales. Estas investigaciones catastrales tienen un valor referencial como “censos y padrones estadísticos de las fincas rústicas y urbanas de alguna región”.

Este estudio se ocupa también del arrendamiento de bienes del Estado en Guatemala. Mediante la figura de arrendamiento, se otorga al arrendatario una garantía por parte del Estado para que tenga acceso al bien inmueble, cumpliendo con las condiciones estipuladas en términos de usos y de obligación financiera.

Durante la elaboración de este estudio no se logró establecer con precisión los datos de inscripción de bienes inmuebles objeto de arrendamiento. Las memorias de labores muestran tan solo 24,000 expedientes para 1285 km<sup>2</sup>, lejos de la cobertura real del territorio estatal arrendado. Según esos documentos, se estima que están inscritas más o menos la mitad de los bienes inmuebles arrendados por OCRET.

El modelo de gestión territorial que plantea la ley de OCRET se ha limitado al control de los arrendamientos, y ha tenido pocos avances en las funciones de gestión, ordenamiento y desarrollo territorial. En consecuencia, partes de las áreas de reservas son hoy día espacios desordenados, vulnerables, abandonados, donde existe poca atención a la gestión pública o de interés común. Al mismo tiempo, OCRET está avanzando lentamente hacia un sistema moderno de administración de sus contratos de arrendamientos. Por otro lado, con relación a las tierras de reservas, se percibe todavía lentitud burocrática que dificulta el avance en modernización completa de los sistemas de información.

Los registros de Bienes del Estado están de manera similar que OCRET, en proceso de modernización pero

todavía con una situación deficiente en términos de cobertura y de manejo informático.

#### **4. *Provisión pública de información sobre tierras***

En Guatemala la falta de certeza jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra es un tema fundamental.

El Registro General de la Propiedad, como ente que resguarda el derecho de propiedad de la tierra frente a terceros y que abre las puertas al comercio interno entre las personas y las instituciones a través del crédito, es fundamentalmente un registro de derechos y no de medidas. Esto se refiere a que los protocolos de inscripción se concentran en evaluar si la cadena de títulos es correcta, sin prestar suficiente atención a la identificación de la ubicación, linderos y medidas de los predios. Esto es muy grave porque crea problemas de ubicación física, donde es imposible reconocer el objeto donde recae el derecho, trayendo consigo conflictos, despojos, estafas, y falta de credibilidad de la información registrada, lo que impacta en el sistema económico en general.

El proceso de configuración de la ubicación y forma de los predios en el territorio nacional y las relaciones y calidades de dominio para quienes los poseen, está rezagado por la falta de títulos que hagan efectivos los derechos sobre el uso, tenencia y propiedad de la tierra reconocidos por la legislación guatemalteca. Más allá de los conflictos, esto dificulta cualquier proceso de ordenamiento territorial. Esta es una razón más de la importancia fundamental de contar con una base catastral actualizada y disponible para el acceso público.

Los panelistas coincidieron en señalar que el proceso catastral un elemento estratégico para la definición de una nueva política de desarrollo económico. Sin embargo, este proceso podría durar hasta 50 años si no se actúa con celeridad y seguridad, de manera eficiente y a través de la implementación de un modelo efectivo que permita tener resultados en el corto y mediano plazo.

Sin una política permanente y clara que busque dar certeza jurídica sobre el uso, la tenencia y la propiedad de la tierra, las medidas, las acciones, los proyectos y los programas —públicos y privados— que se ejecuten en el ambiente agrario nacional, carecerán del elemento de sostenibilidad.

El RIC y el RGP tienen aún como tarea pendiente la vinculación de las respectivas bases de datos para amarrar la información registral con la información catastral y poder brindar a los usuarios la seguridad de que se cuenta con información actualizada y georreferenciada.

Si bien el RGP es una entidad autónoma, en los últimos años ha experimentado un decremento de sus recursos financieros, por lo que deberá definir a lo interno políticas institucionales de mejora de la calidad del gasto. Por su parte el RIC depende en gran medida de fondos de gobierno central (a pesar que de acuerdo a su ley debería ser autónoma), cuyos recursos provienen de donaciones y préstamos, sin los cuales se dificulta su operatividad y sostenibilidad financiera. Este estudio concluye en la necesidad de fortalecer la entidad como ente rector del catastro. Además recomienda evaluar un esquema de desconcentración de las actividades de levantamiento catastral y actualización catastral, en que las municipalidades serían su aliado principal.

#### **5. *Resolución de disputas y gestión de conflictos***

En Guatemala existen distintas instituciones que han creado departamentos o unidades de atención de conflictos y cada una aborda la problemática desde su muy particular punto de vista o especialidad. Así por ejemplo la Procuraduría de Derechos Humanos aborda casos de desalojo desde la perspectiva de los derechos humanos, mientras que el Ministerio de Energía y Minas lo ve desde la óptica del conflicto generado por la instalación de una hidroeléctrica; el Sistema Nacional de Diálogo atiende los efectos que la falta de consulta y diálogo ha producido y la Secretaría de Asuntos Agrarios atiende los aspectos relacionados con la propiedad o tenencia de la tierra.

Dada la perspectiva de cada una de las entidades que buscan ayudar en paliar los conflictos, registran datos que les son importantes a su quehacer, pero que no necesariamente son acordados para evitar duplicidad de trabajo.

Si bien la Secretaría de Asuntos Agrarios, a través de su Dirección de Monitoreo ha hecho un importante esfuerzo por mantener información actualizada de las actividades y procesos implementados por la institucionalidad agraria, no se incluye en sus registros a las instituciones de justicia ni aquellas a nivel municipal que atienden casos de conflicto agrario. Además la información se circunscribe a registros estadísticos, no a los aspectos cualitativos de la intervención institucional.

Los registros y controles establecidos no han sido suficientes para resolver el problema de la ausencia de una base de datos única que garantice que los registros sobre procedimientos agrarios están estandarizados, los casos reciben los mismos nombres y los mecanismos de abordaje del conflicto siguen una misma lógica de intervención. No existe en la actualidad un registro unificado de beneficiarios o de resoluciones respecto a los casos atendidos lo que facilita que un mismo caso sea tratado de forma simultánea por más de una institución sin que éstas compartan información o puedan percatarse de la duplicidad de acciones que se generan.

Las municipalidades por su parte carecen de un control de los casos que se resuelven a nivel de las alcaldías municipales, por vías informales o a través de estructuras propias del derecho consuetudinario e indígena lo que no permite evaluar con propiedad la dimensión del conflicto de tierras en el país.

Por otro lado, los registros estadísticos del Organismo Judicial no permiten desagregar las faltas y delitos que se relacionan con la tierra de otros delitos. Aun y cuando la percepción de los abogados es que entre el 30 y el 50% de los casos que se llevan en tribunales están relacionados de alguna forma con un conflicto agrario, es imposible con la información disponible, validar esta información. Para efectos de este estudio, no ha sido posible determinar los plazos y tiempos que conlleva el obtener una sentencia final y menos aún estimar los costos relacionados con la obtención de justicia en temas de conflictos agrarios.

Surge la necesidad de tribunales agrarios especializados que permita que casos similares sean tratados en diferentes jurisdicciones según el criterio del asesor legal que lo esté llevando. Así, un caso de tierras puede ser visto como un asunto civil o laboral cuando se trata del no pago de prestaciones o de un desalojo vinculado a ex-trabajadores de una finca. Es necesario el expertiz en temas agrarios propiamente dichos.

### ***¿Cuáles son las recomendaciones obtenidas a través del estudio LGAF?***

Las recomendaciones más importantes surgidas del estudio, se listan en acciones puntuales en torno a los grandes ámbitos abordados. A continuación se presenta un resumen de las recomendaciones más importantes que se desarrollan en mayor detalle en la sección :

- **En *Reconocimiento de tierras y respeto de los derechos existentes***
  - Mejorar la capacidad institucional para la aplicación de la legislación nacional y de los convenios internacionales en materia de derechos de tierras, a través de la creación de capacidades en las autoridades nacionales y el impulso para la aplicación de las Directrices Voluntarias para la buena gobernanza de la tierra y los recursos naturales, el fortalecimiento de los procesos de inscripción de Comunidades Indígenas en los Registros Municipales, la sistematización de los casos de restitución de tierras indígenas, y la promoción de la inscripción de Tierras Comunes en el Registro General de la Propiedad
  - Realizar el Censo sobre Tierras Colectivas y comunales, que deberá incluir datos sobre ubicación, titulares, usos y esquemas de administración especial y establecer el Registro Forestal por tipo de tenencia según lo establece la ley respectiva.
  - Vincular indicadores de desempeño entre las diferentes entidades de la tierra buscando mantener alineamientos en el marco de las metas y prioridades de Estado.

- 
- **En Ordenamiento, gestión y tributación de tierras**
  - Consolidar los sistemas de información a través del SIT muni del RIC en los centros poblados existentes para asegurar sus usos y beneficios
  - Poner en marcha sistemas de información (territorial) compartida entre instituciones del gobierno central y municipalidades, es fundamental para que una vez transferidas las tierras y los inmuebles estatales los arrendatarios contribuyan a las finanzas municipales y no solamente exijan servicios.
  - Reglamentar de manera urgente y en calidad de prioridad nacional-municipal el Decreto 15-98 del Congreso de la República, Ley del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI).
- **En Gestión de Tierras Públicas**
  - Definición de una Política de Estado en materia de manejo de tierras públicas, basado en las líneas de acción del Pacto Fiscal.
  - Establecimiento de un espacio de coordinación institucional (mesa técnica interinstitucional para el manejo de tierras públicas), de carácter permanente, en donde se puede compartir los esfuerzos realizados, las prioridades de cada ente, normativa técnica o cualquier conflicto de gestión institucional en materia de tierras públicas.
  - Fortalecer el rol de la dirección de bienes del Estado del Ministerio de Finanzas
- **En Provisión pública de información sobre tierras**
  - Regularizar la posesión de los titulares catastrales en Zonas Declaradas en Proceso Catastral donde el titular registral sea la municipalidad y donde se refleje que en su ámbito espacial se encuentren predios donde los titulares catastrales sean personas que ostenten la doble calidad de "Poseesionarios" y/o "Pobladores o vecinos". Las propias municipalidades por medio de su representante legal deben ser las encargadas de iniciar procesos de regularización para darles el reconocimiento de derechos de propiedad a los que tienen la calidad de poseesionarios. Para el efecto el RIC deberá apoyar el proceso de regularización cumpliendo con entregar como producto catastral los planos de los predios levantados.
  - El Registro General de la Propiedad debe comenzar una política de saneamiento y actualización en cumplimiento de lo que establece el artículo 1178 del Código Civil y que es nuevamente señalado en el Reglamento de los Registros de la Propiedad en su artículo 8 segundo párrafo. Hay que hacer énfasis que esta política registral se encuentra vigente desde el año de 1933.
  - Mejorar el modelo de proceso catastral priorizando fases que permitan la agilización del trabajo y declaración de zonas catastradas. En ese sentido, fortalecer a las municipalidades como co-ejecutoras de la actualización catastral.
- **En Resolución de disputas y gestión de conflictos**
  - Fortalecer la articulación de la SAA con el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el RIC, INAB, CONAP, Fondo de Tierras, COPREDEH, Sistema Nacional de Diálogo, PDH y Ministerio de Gobernación (especialmente entre los tres primeros) con el fin de mejorar la calidad de la investigación y la información que se utiliza para el juzgamiento de los casos de tierras.
  - Crear un Sistema Único de Registro e Información de conflictos agrarios que incluya la creación de códigos de identificación estandarizados, características y tipologías unificadas e instrumentos consensuados para el abordaje de los casos y otros factores que contribuyan a facilitar el tratamiento coordinado y seguimiento institucional de los mismos mientras que contribuye a dimensionar de mejor forma la situación real de la conflictividad de tierras y su solución.
  - Crear los Tribunales Agrarios e impulsar la aprobación del Código Agrario y el Código Procesal Agrario con el fin de identificar con mayor propiedad las necesidades de simplificación de procesos o la creación de otros nuevos que aseguren justicia pronta y cumplida para todas las partes en conflicto.