

2019

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y la Formalización masiva por Oferta como solución al problema de Acceso a la Tierra, el caso de Ovejas Sucre

Elaborado por



www.agenciadetierras.gov.co/OTR
otrcontacto@agenciadetierras.gov.co

El Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y la Formalización masiva por Oferta como solución al problema de Acceso a la Tierra, el caso de Ovejas Sucre

Autor: Nicolás Otálora Rodríguez

Tema: Gerencia de la tierra del Estado y reforma agraria.

Resumen:

El acceso a la tierra es el eje del conflicto en Colombia, a pesar que históricamente se ha intentado dar solución de muchas formas estas han sido ineficaces para democratizar el uso y la funcionalidad social de la tierra lo que ha generado conflictos, en el marco de dar soluciones reales para el país se ha estructurado y desarrollado una estrategia innovadora de la gerencia de tierras promovida por la Agencia Nacional de Tierras

Clasificación JEL: D74, H56, Q15, R23

El 24 de noviembre de 2016 se firmó el acuerdo de paz entre el Estado Colombiano y las Fuerzas Revolucionarias de Colombia FARC después de más de 52 años de guerra, la principal causa del conflicto armado en Colombia fue el acceso a la tierra.

El acceso a la tierra como eje del conflicto armado colombiano se explica en la tensión entre los procesos de ocupación y de apropiación del territorio, que benefician la concentración de la tierra, la exclusión de los colonos a la periferia de la frontera agraria, donde la incapacidad de competir impide consolidar la propiedad de quienes la ocupan. En esta línea caben los estudios sobre la legislación y adjudicación de baldíos, sobre la apropiación por juicios de pertenencia, muchos sobre tierras baldías que se presumían como privadas, sobre el mercado de mejoras o falsa tradición de los colonos, que terminan concentrados en extensas propiedades y generados los conflictos entre poseedores campesinos y propietarios formales (CNMH, 2018).

La historia de la adjudicación de los baldíos en Colombia, como parte esencial de la gerencia de la tierra por parte del estado para lograr la reforma rural es extensa, pero se caracteriza por tres momentos históricos (Perdomo, 2015).

El primer momento se refiere al siglo XIX, donde la política de tierras estuvo destinada a ser fuente de ingresos para el Estado fomentando el crecimiento rural y la colonización, caracterizado por confrontaciones entre colonos campesinos y grandes terratenientes. La Ley 61 de 1874 intentó determinar el uso de la tierra en cultivos como el criterio de asignación de los baldíos cualquiera fuera su extensión (Perdomo, 2015).

El segundo momento se dio entre 1928 y 1936 con las múltiples invasiones de tierra por parte de los campesinos. La Ley 200 de 1936 que se conoce como la primera ley de reforma agraria, estuvo destinada a solucionar los conflictos agrarios de la época donde los invasores reclamaban como baldíos las tierras que ocupaban por la fuerza, mientras que los propietarios invocaban sus títulos de notaría que los acreditaban como dueños. Como elementos importantes de la ley se encuentran la creación de jueces especiales para dirimir conflictos de tierra, la introducción del concepto de la función social de la tierra y la figura de extinción de dominio de tierras improductivas (Perdomo, 2015).

El tercer momento corresponde un largo período que inicia con la Ley 135 de 1961 estableciendo el límite de 450 hectáreas para adjudicación individual de baldíos, permitió la concentración de 1.000 hectáreas en zonas especiales alejadas y 3.000 hectáreas en los Llanos Orientales. Más adelante, la Ley 30 de 1988 amplió la extensión de adjudicación de baldíos a 1.500 hectáreas sin necesidad de cumplir con la condición de ocupación previa, pero bajo la obligación de desarrollar una explotación productiva (Perdomo, 2015).

Como se puede observar, la administración de los baldíos han sido la principal estrategia de la gerencia de la tierra por parte del Estado Colombiano para generar la reforma rural integral, sin embargo, las leyes de los siglos XIX y XX no fueron suficientes para frenar la dinámica de violencia causada por el acceso a tierras en el país.

En consecuencia, resolver el problema del acceso a tierras es uno de los principales objetivos del Acuerdo de Paz para poner fin al conflicto armado, esta problemática es tratada en el punto 1 del acuerdo final de paz por medio de la Reforma Rural Integral que intenta generar transformaciones para cerrar las brechas entre el campo y la ciudad y para mejorar el bienestar de la población rural campesina y étnica (Mateus, 2018).

Dentro de las transformaciones propuestas se incluyen medidas de gerencia de la tierra por el Estado para promover la formalización, restitución y distribución equitativa de la tierra, garantizando el acceso progresivo a la propiedad rural, con especial énfasis para las mujeres rurales y la población más vulnerable (Mateus, 2018), regularizando la propiedad y promoviendo la desconcentración, en cumplimiento de su función social (Acuerdo Final de Paz, 2016).

En el marco de la implementación del acuerdo de paz, según las anteriores consideraciones se identificaron los municipios más afectados por el conflicto armado, entre los cuales está el de Ovejas en el Departamento de Sucre.

La región donde se ubica el municipio de Ovejas fue uno de los epicentros de la violencia causada por diferentes actores armados como el ELN, las FARC y los grupos paramilitares. La población rural fue afectada en gran medida por el desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de sus tierras, que impactó la tenencia de propiedad rural, afectando la productividad de la economía campesina basada en la agricultura.

Si bien estas dificultades se presentan en la gran mayoría de áreas rurales del país que sufrieron la guerra, el municipio de Ovejas se priorizó como proyecto para implementar el OSPR por oferta, en atención a la experiencia acumulada desde 2013 en el marco del Proyecto de Desarrollo Rural y Tierras por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo -USAID- cuyas acciones habían generado relaciones de confianza y cooperación con la comunidad local y el importante acopio de información sobre los conflictos de tierras, que son insumos para la formalización de tierras.

Para la ejecución del proyecto se asociaron USAID, como actor clave de cooperación internacional, el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y la Agencia Nacional de Tierras ANT, como líderes por parte del Estado Colombiano para la validación de la metodología de barrido predial que sería el eje articulador de las acciones de diagnóstico de conflictos territoriales y titulación de predios rurales (ANT,2017).

La innovación en esta estrategia de gestión de la tierra por parte de Estado para producir la reforma rural se concentró en tres pilares: el Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, la Cooperación Internacional y el enfoque de gestión de la tierra basado en la oferta para la formalización de la tierra.

El ordenamiento Social de la Propiedad Rural OSPR, es una política pública integral que está dirigida a resolver problemas relacionados con la tenencia de las tierras rurales que históricamente han generado conflictos y que han impedido que la tierra se pueda aprovechar de manera ordenada, adecuada, sostenible y atendiendo los procesos sociales que la rodean (ANT,2017).

Por lo anterior, el ordenamiento territorial impacta de manera directa la forma en la que los individuos, comunidades y autoridades ejercen sus derechos, se relacionan con la tierra que usan y transan y las condiciones en las que lo hacen a través de instituciones formales e informales. El OSPR permite a los administradores del territorio poder tomar decisiones más informadas e integrales, atendiendo los fenómenos sociales de tenencia de tierras y la organización de los derechos de propiedad sobre sus territorios (DNP, 2017).

Por su parte la cooperación internacional tiene un papel crucial en la etapa posconflicto, gracias a aspectos como la celeridad, la agilidad y la flexibilidad en la movilización de los recursos, la transparencia en la asignación, su presencia en territorios de difícil acceso, las lecciones aprendidas de otros procesos de posconflicto, el reconocimiento como un actor de paz o un actor neutro de legitimización del proceso de paz (García, 2015).

La cooperación internacional tiene un rol particular en la implementación de los acuerdos de paz a nivel local, mitigando las debilidades institucionales en las zonas del conflicto con procesos de fortalecimiento institucional local. En efecto, la cooperación internacional tiene presencia en territorios apartados del país, el Estado puede apalancar y apoyarse en ese trabajo, así como en experiencias previas de los cooperantes en otros países (García, 2015).

Finalmente, el tercer pilar es el de gestión de la tierra del Estado por oferta de formalización, innovador planteamiento de la ANT que se basa en realizar un Barrido Predial Masivo que permite identificar las características del territorio, los terrenos que no están formalizados incluidos los baldíos y si están ocupados o no para estructurar el Plan de OSPR por oferta que implica llegar hasta la población que esta ocupando el territorio y poner a sus disposición todas las herramientas del estado para la formalización de la tierra, es necesario señalar que es la primera vez en la historia de Colombia que el estado busca a los ocupantes para apoyarlos y seducirlos para lograr el acceso a la tierra de manera formal.

Una vez realizado este proyecto del Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural por Oferta del Estado para la Formalización de Tierras Rurales del Municipio de Ovejas con los tres pilares mencionados se obtuvieron los siguientes resultados:

- ✓ Información predial y jurídica de 5.761 predios.
- ✓ Registro de 3.270 solicitudes mediante el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad
- ✓ Identificación de 1.632 baldíos disponibles para adjudicar
- ✓ entrega de 1.058 títulos de propiedad
- ✓ 763 títulos de propiedad que se otorgaron son de adjudicaciones de baldíos.
- ✓ 628 de los predios formalizados fueron para mujeres rurales.
- ✓ 474 mujeres rurales beneficiadas con el acceso a tierras son cabeza de familia
- ✓ Las otras 154 mujeres rurales fueron beneficiadas conjunto con su pareja
- ✓ Se adjudicaron 1.395 hectáreas

De acuerdo con los resultados descritos se logró la formalización de la propiedad, la actualización del catastro, reivindicar los derechos de las mujeres rurales, su reconocimiento como cabezas de familia empoderadas en la labor de campo, y enfrentar la principal causa del conflicto armado en Colombia, el acceso a la tierra, transformando el desarrollo social, impulsando la economía local, fortaleciendo la presencia del Estado, promoviendo las cadenas de valor con inversión pública y privada y ofreciendo herramientas a los gobiernos locales para administrar el mercado de tierras que permite tener organizado el territorio para un desarrollo económico y ser parte del mundo globalizado.

Referencias

Acuerdo Final para la Terminación del conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, Bogotá: 2016. Obtenido de

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Paginas/Texto-completo-del-Acuerdo-Final-para-la-Terminacion-del-conflicto.aspx>

ANT. (2017). *Documento conceptual de planes de ordenamiento social de la propiedad rural*. Bogotá: ANT. Obtenido de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2018/04/POSPR-G-007-DOCUMENTO-CONCEPTUAL-PARA-LOS-POSPR.pdf>

CNMH. (2018). *Tierras Balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Historica.

DNP. (2017). *Ordenamiento Social de la Propiedad Rural – OSPR*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Garcia, J. (2015). *Cooperación Internacional y posconflicto en Colombia: más allá de los recursos económicos*, Revista: Sextante. Edición 5- Bogotá: Universidad de los Andes

Mateus, M.L. (2018). *Política de tierras en el marco de la implementación del Acuerdo Final de Paz*. Bogotá: Grupo Semillas. Obtenido de <http://semillas.org.co/es/publicaciones/politica-de-tierras-en-el-marco-de-la-implementacin-del-acuerdo-final-de-paz>

Perdomo, A. (2015). *Los baldíos en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Obtenido de <https://agronegocios.uniandes.edu.co/2015/10/22/los-baldios-en-colombia-parte-1/>

**Todos los derechos sobre este documento pertenecen a la Agencia Nacional de Tierras. Las opiniones que contiene el documento son exclusivas de sus autores y no necesariamente representan la opinión oficial de la Agencia Nacional de Tierras.*