

2019

Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Una Metodología Efectiva para la adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, en Ovejas (Sucre) 2017 – 2019

Elaborado por



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

Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural: Una Metodología Efectiva para la adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, en Ovejas (Sucre) 2017 – 2019

Autores: Claudia Galindo González
Camilo Ramírez Herrera

Tema: Gerencia de la Tierra

Resumen:

En el Municipio de Ovejas situado en el departamento de Sucre, a 154 Km al sudeste de Cartagena de Indias y a 41 Km de distancia de la capital departamental de Sincelejo se llevo a cabo uno de los proyectos pilotos mas ambiciosos del país en décadas en el marco del Ordenamiento Social de la propiedad por oferta liderada por la Agencia Nacional de Tierras que busca la adjudicación de baldíos y legalización de títulos en el caso de predios privados para el uso social de la tierra en Colombia.

Palabras clave: Política de tierras, adjudicación de baldíos, legalización de títulos, Catastro Multipropósito, Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y política de tierras.

Clasificación JEL: D74, H56, Q15, R23

El objetivo de este documento es exponer los resultados más importantes del proyecto "Piloto de adjudicación de baldíos y legalización de títulos en el caso de predios privados y Catastro Multipropósito de Ovejas" en el marco de la política de ordenamiento social de la propiedad liderada por la Agencia Nacional de Tierras. Este proyecto llevó a la práctica el cambio de paradigma efectuado recientemente en la política de tierras en Colombia. Las reformas institucionales adoptadas desde 2015, sentaron las bases para la evolución desde el modelo de atención centrada en solicitudes dispersas hechas por campesinos, hacia una estrategia de atención por oferta, en la que un grupo de instituciones se articularon para intervenir la totalidad de los predios rurales en cada municipio focalizado.

Los logros en la estrategia de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, el municipio de Ovejas (Sucre), fueron posibles gracias a la convergencia de los ajustes hechos a la política pública de tierras y las nuevas realidades en el contexto territorial en al menos tres aspectos. El primero, la evolución positiva del entorno de seguridad y mayor presencia estatal en esta región que, años atrás, aún padecía los efectos del conflicto armado. El segundo, la construcción de sinergias de mediano y largo plazo entre el sector público, actores de la cooperación internacional y las comunidades locales. Finalmente, el tercero, el replanteamiento conceptual y operativo del modelo de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, aplicado por la

Agencia Nacional de Tierras. En síntesis, los resultados alcanzados como la superación de la informalidad en la tenencia de la tierra en este municipio responden, no solamente a la voluntad institucional y a la evolución positiva del contexto territorial, sino también al desarrollo de un riguroso trabajo en la planeación y ejecución de actividades en múltiples componentes que se describen posteriormente.

La problemática rural que enfrenta la estrategia de ordenamiento social de la propiedad es compleja y de larga trayectoria en la historia de Colombia. La informalidad en la tenencia de la tierra se relaciona con los procesos desordenados y conflictivos de ocupación del suelo, que han desbordado la capacidad de regulación por parte del Estado (DNP, 2015). Esto ha inducido al uso inapropiado de los recursos naturales y la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra. A su vez, se han generado significativas diferencias entre los indicadores de desarrollo humano de la población urbana y la rural en el país. Este escenario se torna aún más desafiante cuando se consideran los impactos que el conflicto armado ha tenido en los ámbitos rurales durante décadas. El despojo de propiedades y el desplazamiento masivo y sistemático de la población rural afectó el crecimiento de la economía agrícola y alteró la estructura de tenencia y propiedad de la tierra. Algunas mediciones preliminares indican que el PIB agropecuario se vio afectado en un decrecimiento anual del 3.1% a nivel nacional, debido a la persistencia del conflicto armado; también revelan que la presencia de grupos armados se asocia a la reducción de cultivos agrícolas estables y de la capacidad de inversión por parte de productores de este sector (Arias & Ibáñez, 2014).

Si bien estas dificultades se presentan en la gran mayoría de áreas rurales del país, el gobierno propuso una serie de criterios para focalizar algunos municipios e iniciar proyectos de pilotaje para gestionar los conflictos en el acceso y la seguridad jurídica de la tierra. Ovejas se incluyó en el primer grupo de territorios a intervenir. Allí se buscó aprovechar 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. También se había construido un importante acopio de información sobre los conflictos de tierras, que podrían ser insumos para iniciativas de mayor impacto. Estos antecedentes eran un importante avance para adelantar otros objetivos ambiciosos como la adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados.

Para la ejecución del proyecto piloto de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, en Ovejas se celebró un memorando de entendimiento a finales de 2016 donde confluyeron 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 nueva metodología de barrido predial que sería el eje articulador de las acciones de diagnóstico de conflictos territoriales y titulación de predios rurales (Agencia Nacional de Tierras, 2018). La estrategia de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural, diseñada en el marco del Acuerdo Final de Paz, ha sido exitosa en demostrar que el enfoque de gestión basado en la oferta es el más

efectivo para los retos de la adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados. A continuación, se exploran las razones que fundamentan esta afirmación.

Evolución del contexto territorial en Ovejas, Sucre.

Los conflictos por la tierra son un aspecto central en la historia de la población de Ovejas. La región donde este municipio se encuentra ubicado fue uno de los epicentros de un movimiento social agrario que alcanzó protagonismo a nivel nacional entre las décadas de los años 70 y 80. Durante este lapso, las organizaciones campesinas lideraron invasiones de tierras subutilizadas en el municipio (CNRR - Grupo de Memoria Histórica, 2010) (Agencia Nacional de Tierras, 2018).

La situación social y política en Ovejas, y en general en la región de Montes de María se agravó en la década de los años 80 con la llegada de las guerrillas del Ejército de Liberación Nacional -ELN- y posteriormente las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo -FARC-EP-. Estos grupos buscaron incidir en el movimiento campesino pretendiendo una legitimidad social, aunque sus acciones violentas terminaron afectando a la población civil del municipio. En la década de los 90 los paramilitares hicieron presencia y así se configuró un escenario de confrontación violenta, que perduró por muchos años. La población rural fue afectada en gran medida por el desplazamiento forzado, el abandono y el despojo de sus tierras. El impacto a la estructura de la tenencia de propiedad rural fue profundo, afectando la productividad de la economía campesina basada en la agricultura.

La implementación de la estrategia de seguridad y recuperación del control territorial por parte del Estado logró resultados hacia el año 2005 cuando el número de población desplazada empezó a disminuir, tendencia que ha continuado hasta la fecha¹. De forma complementaria, el gobierno priorizó al municipio para llevar a cabo varias iniciativas como el programa de restitución de tierras, desminado humanitario y de apoyo a la economía rural, con lo que la presencia institucional se ha robustecido, restableciendo así relaciones de confianza entre la ciudadanía y el Estado. Estos antecedentes garantizaron las condiciones favorables para la implementación de una estrategia de mayor impacto como la de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados.

Sinergias entre diferentes instituciones y actores.

El proyecto piloto de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, en Ovejas, asume un conjunto de tareas de gran impacto en la estructura social y económica del municipio de Ovejas. Estas metas no podrían haberse logrado sin una estrategia de acción conjunta entre las instituciones del Estado a nivel nacional y local, actores de la cooperación internacional y comunidad local.

¹ Datos Red Nacional de Información gestionado por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas. Consultado en: <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Home/Desplazamiento>

Los aportes de USAID no solamente fueron económicos, sino técnicos al proporcionar insumos para la construcción de la metodología de barrido predial masivo. Se resalta el enfoque transversal e interdisciplinario que se subrayó desde el inicio a la intervención. Desde el ámbito estatal, el DNP y la ANT tuvieron un rol destacado en la construcción del marco conceptual, normativo y operativo para la materialización del proyecto piloto. La integración de las tareas de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados, a la ejecución del catastro multipropósito fue muy acertada, se logró extraer aprendizajes que van a beneficiar a más regiones del país, cuando se implemente dicha iniciativa estratégica en la política de ordenamiento territorial.

La articulación institucional busca superar el centralismo en la gestión pública, por eso le dio varios roles a la administración municipal y departamental. Se espera que la actualización predial y la identificación de las problemáticas rurales beneficien en el corto plazo los ejercicios de planeación municipal y fortalecimiento de las finanzas locales (Agencia Nacional de Tierras, 2017).

Finalmente, la participación comunitaria se torna decisiva en la planeación y ejecución del ejercicio de barrido predial, adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados. La ruta para la construcción de los planes de ordenamiento social, tanto en la fase de formulación e implementación, establece varios mecanismos para que las comunidades aporten criterios e información detallada al diagnóstico y a la planeación de la operación de las instituciones en el territorio. También se fortalecen espacios de validación, donde la ANT expone públicamente los resultados parciales del barrido predial con el propósito de complementar y, eventualmente, ajustar la información recolectada por los profesionales de la institución.

Hacia una gestión por oferta en la política de tierras.

La tercera variable que incidió en la efectividad del proyecto piloto de adjudicación de baldíos y legalización de títulos, en el caso de predios privados en Ovejas, fueron los ajustes en la estrategia global liderada por la ANT. Esto se puede resumir en el nuevo planteamiento que reemplazó el modelo de operación que había sido establecido en la Ley 160 de 1994, basado en la atención dispersa de las solicitudes que presentaban los campesinos a la entidad, que orientaba el proceso.

El enfoque de gestión por oferta se basa en la priorización de amplias áreas rurales afectadas por diversas problemáticas en el ordenamiento social de la propiedad rural que requieren de respuestas por parte del Estado. Los temas más frecuentes son la informalidad en la tenencia de la tierra y los conflictos en el uso productivo o ambiental de la misma, entre otros aspectos. Partiendo de identificar el territorio a intervenir, la ANT despliega sus equipos de profesionales jurídicos, sociales y catastrales que después de hacer una revisión de la información disponible, visita cada predio para actualizar la información física y jurídica del predio para conocer con certeza el tipo de procedimiento que se requiere realizar.

Las actividades realizadas en cada corregimiento se agrupan en el Barrido Predial Masivo, que para su efectiva implementación supuso la adecuación de varios elementos, entre ellos: la adaptación en el uso de tecnologías de vanguardia para la captura y sistematización de datos estando en terreno, y la adopción del principio de gradualidad y progresividad en la planeación de los trabajos de campo, buscando la eficiencia en los procedimientos y un menor tiempo en su ejecución. Este principio de planeación llevó a que los equipos de la ANT y USAID intervinieran en pocos meses un área considerable.

Resultados y conclusiones

El Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural ha logrado que el 71% de la informalidad en la tenencia de la tierra en Ovejas (Sucre) a 2017 (UPRA, 2018) disminuya por medio de: a) el levantamiento de la información predial y jurídica de 5.761 predios, actualizando e incrementando en número los predios que tenía registrados el IGAC a 2014. b) Registrar más de 3.270 solicitudes mediante el Procedimiento Único de Ordenamiento Social de la Propiedad. Gracias a esta gestión se logró pasar de 2.126 presuntos baldíos, a la inscripción efectiva de 1.632 baldíos disponibles para adjudicar. Finalmente. c) la entrega de 1.058 títulos de propiedad, de los cuales 763 títulos son de adjudicaciones de baldíos. Es necesario tener en cuenta que el 72,4% de las titulaciones fueron destinadas a mujeres, logrando disminuir la informalidad de la tenencia de la tierra y la brecha de género en la población rural; asimismo, se logró construir una serie de lecciones aprendidas para la implementación de este programa y del Catastro Multipropósito en otras regiones del país.

Referencias

- Agencia Nacional de Tierras. (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>
- Agencia Nacional de Tierras. (2018). *Plan de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural. Municipio de Ovejas*. . Ovejas, Sucre.: 2018.
- Arias, M. A., & Ibáñez, A. M. (2014). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿Aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? En M. A. Arias, A. Camacho, A. M. Ibáñez, D. Mejía, & C. Rodríguez, *Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia. ¿Como construir un posconflicto sostenible?* Bogotá: Uniandes.
- CNRR - Grupo de Memoria Histórica. (2010). *La Tierra en disputa. Memorias de despojo y resistencia campesina en la Costa Caribe (1960 - 2010)*. Bogotá: Taurus.

DANE. (2016). *Tomo 2. Resultados. 3er Censo Nacional Agropecuario*. Bogotá.

DNP. (2015). *El Campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

UPRA. (2018). *Índice de Informalidad*. Bogotá: UPRA.

**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.*