

INNOVACIÓN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL --- en práctica

Presentación

El Departamento Nacional de Planeación – DNP implementó el Programa POT Modernos con el fin de optimizar los procesos de planificación, gestión y financiación del desarrollo territorial de municipios y departamentos, promoviendo un manejo más equilibrado del ordenamiento de los suelos urbano y rural. A través de este Programa, el Gobierno Nacional brinda asistencia técnica a las entidades territoriales y fortalece sus capacidades en materia de ordenamiento territorial, incidiendo en una participación más efectiva de los actores locales.

Esta publicación presenta el **ordenamiento social de la propiedad rural en práctica** como parte de la serie de innovaciones propuestas por RIMISP para la modernización del componente rural de los Planes de Ordenamiento Territorial – POT y la formulación de la primera generación de los Planes de Ordenamiento Departamental - POD. Las cuatro innovaciones desarrolladas: i) vínculos urbano rurales, ii) visión regional, iii) ordenamiento social de la propiedad y iv) gobernanza e instituciones, le imprimen un nuevo alcance a los asuntos relacionados con el ordenamiento del suelo rural. Especialmente, si se tiene en cuenta que los POT de primera generación no lograron generar una visión transformadora e integral de sus territorios.

Con estas publicaciones se presenta de una manera sencilla y didáctica el contenido y alcance de las innovaciones del componente rural de los POT.

¿Le suena esta historia?

Tras varios años de planeación, la alcaldía municipal le ha asignado a Javier, un ingeniero civil, la responsabilidad de construir una serie de viviendas en un predio localizado en una zona rural. Ilusionado por adelantar la obra, Javier visita el territorio donde las edificará, pero se encuentra con que el espacio está habitado por una pequeña comunidad de artesanos.

Adicionalmente, alrededor de dicha comunidad se han construido numerosas viviendas con materiales reciclados e improvisados, que son habitadas por familias desplazadas por una inundación que tuvo lugar en un municipio vecino.

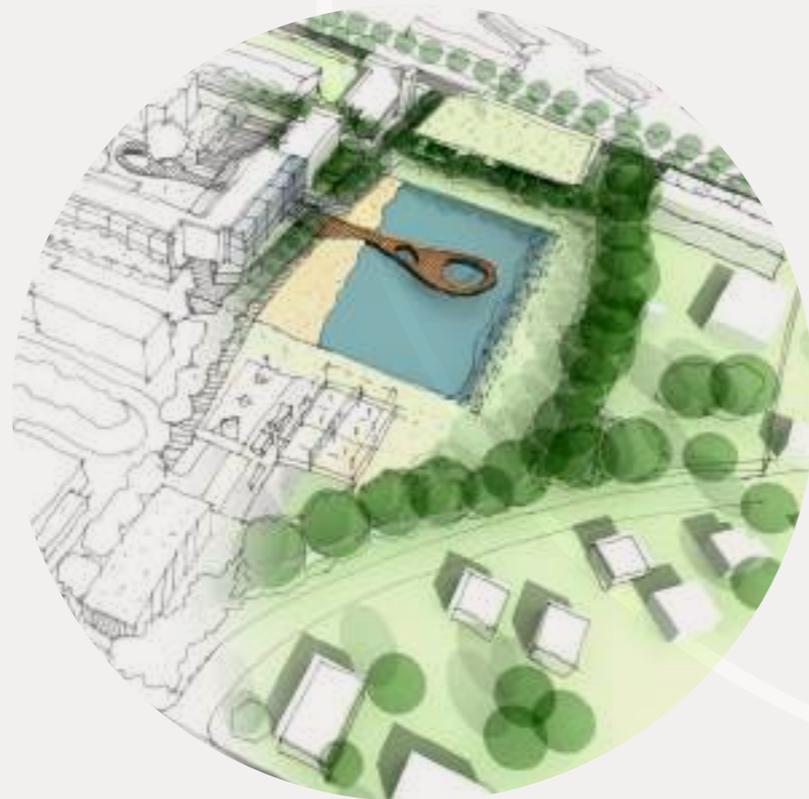
Angustiado, Javier vuelve a la Alcaldía para estudiar con su equipo cómo debe proceder para negociar estos predios y para calcular tanto el sobrecosto en el que incurrirá por esta gestión como el impacto que tendrá en su cronograma de trabajo. Para su horror, descubre que el POT no hace mención alguna de la comunidad, a pesar de que algunos de sus miembros tienen documentos que ratifican que son dueños de los predios.

Finalmente, descubre que sí se han pensado medidas para ayudar a las familias desplazadas, pero la información, quizás por ser poco confiable o haber sido mal documentada, subestimó la gravedad del fenómeno. Sea como sea, la Alcaldía no cuenta con recursos suficientes para adelantar un proceso de reubicación como el que se necesita.

Semanas después, tras encabezar un primer intento de diálogo con la comunidad, el equipo de Javier ha calculado el costo de comprar los predios y ha concluido que el monto originalmente presupuestado debe quintuplicarse. Así mismo, si resulta exitosa la negociación –algo que cada vez parece más difícil–, el cronograma deberá contemplar al menos diez meses más de los que se habían contemplado.

Por supuesto, esto genera gran desazón en todo el municipio y consterna al alcalde, cuyo período de gobierno está cerca de acabarse y, por ende, necesita mostrar resultados y cumplir con la construcción de las viviendas, una de sus promesas de campaña. Por su parte, las familias desplazadas no han recibido mayores respuestas.

Nueve meses más tarde, el problema no ha sido resuelto: no se ha podido llegar a un acuerdo con las familias desplazadas ni con la comunidad de artesanos, pues ninguna de estas poblaciones quiere retirarse del lugar.



El costo de la obra crece día tras día, el fin de la negociación parece cada vez más distante y todo el equipo que tendría que estar construyendo sigue generando gastos a pesar de estar inactivo. A los pocos días, Javier se ve obligado a renunciar.

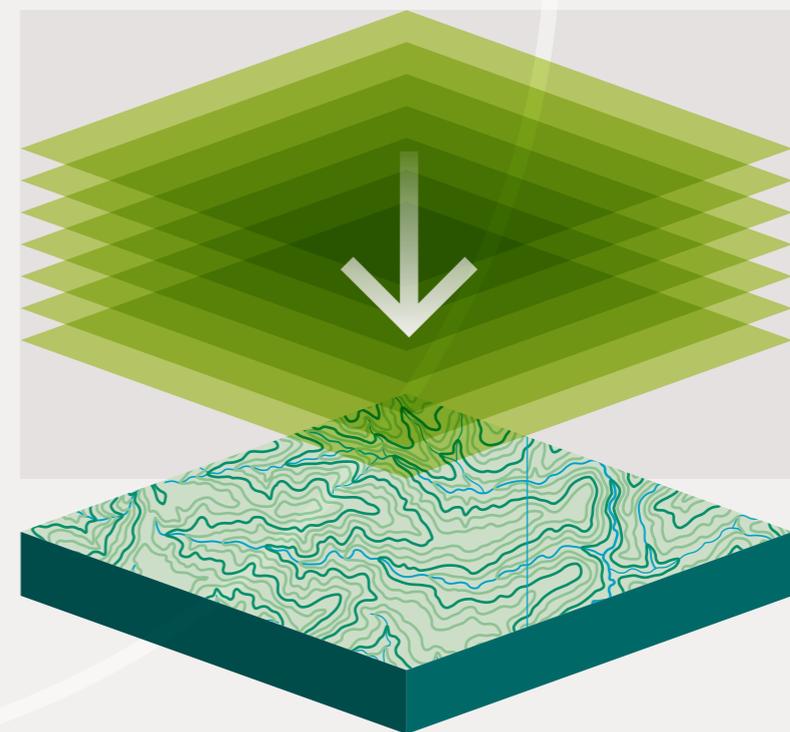
¿Por qué pasan estas cosas?

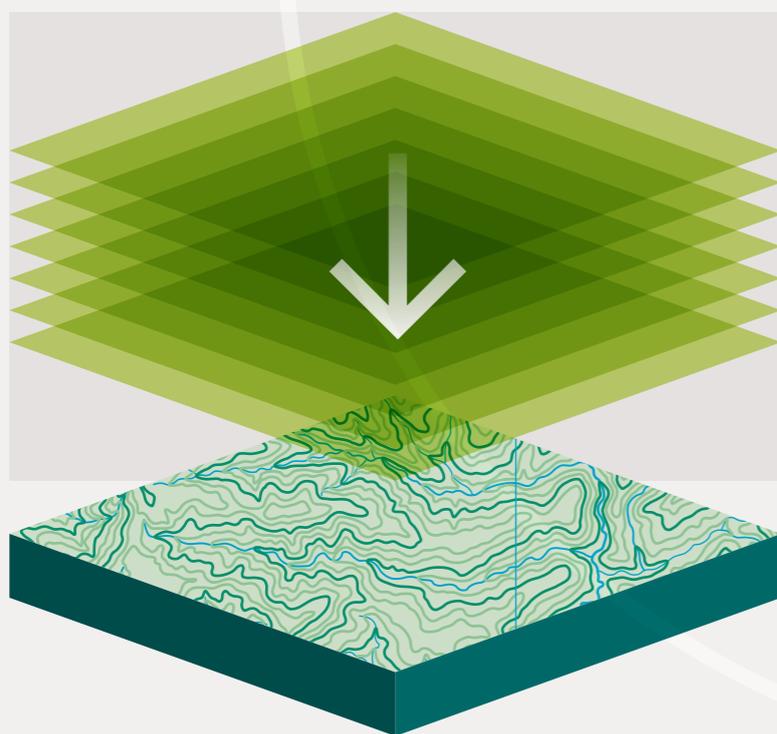
Si ponemos la lupa sobre estos casos, vemos que tienen que ver con temas **territoriales** y la manera como se toman decisiones sobre ellos. Es decir, tienen que ver con vacíos en los procesos de planeación que se presentan a la hora de elaborar los **POT** o los **POD**.

De hecho, problemas cotidianos como el anterior responden a otros mayores, como los siguientes:

Al carecer de herramientas e información efectivas sobre la naturaleza jurídica de los predios de un municipio o sobre situaciones informales de tenencia,

las autoridades territoriales desconocen datos como el precio del predio y el tiempo necesario para su adquisición. Esto resulta en que la planeación para la dotación de equipamientos y servicios es deficiente.



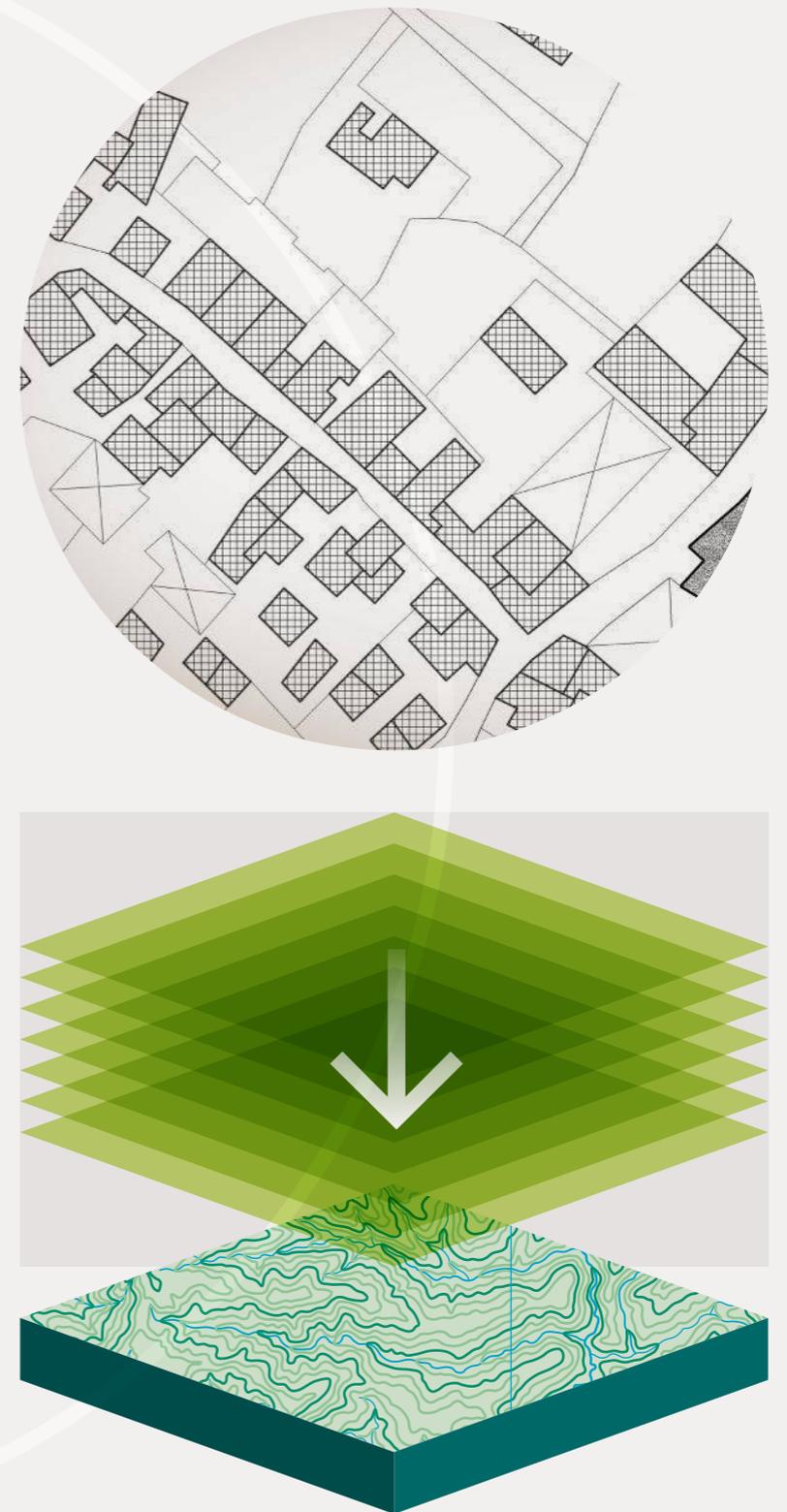


Aquellos POT elaborados sin considerar los impactos en el ejercicio de los derechos de uso y propiedad de uso sobre la tierra **terminan afectando negativamente las condiciones de vida de los habitantes rurales**

y, en algunas ocasiones, pueden desatar conflictos o desconocer derechos de poblaciones o minorías.

La ausencia de herramientas para identificar y **gestionar los derechos de los pobladores sobre las tierras rurales** dificulta el diálogo

entre sus expectativas y preocupaciones básicas, por un lado, y el adecuado uso del suelo, por el otro.





No se logra dar un uso eficiente del suelo, pues **la cantidad de tierra destinada a la expansión urbana es mayor que aquella destinada al desarrollo de actividades productivas,** a la construcción de infraestructura o a la dotación de bienes y servicios de los habitantes rurales.

Es decir, muchos POT terminan viendo las zonas rurales como poco más que escenarios para la protección de los recursos naturales. Esto termina, a su vez, marginando a los habitantes rurales más pobres, que dependen de la disponibilidad de tierras rurales en el municipio y cuyas demandas de vivienda pueden terminar siendo desconocidas o ignoradas.

No existen figuras jurídicas para gestión predial distintas de la enajenación voluntaria

o la expropiación de predios, lo cual es una gran limitante para hacer viables los proyectos de un municipio.



Aunque los POT les permiten a las entidades territoriales **establecer los usos permitidos y prohibidos** para garantizar la utilización racional de los recursos naturales renovables,

carecen de mecanismos efectivos para hacerlos cumplir (por ejemplo, no se conoce la figura de extinción de dominio por incumplimiento de la función social o ecológica de la propiedad). Esto significa que el ejercicio de los derechos de uso y propiedad no es consistente con la regulación del espacio físico del territorio.

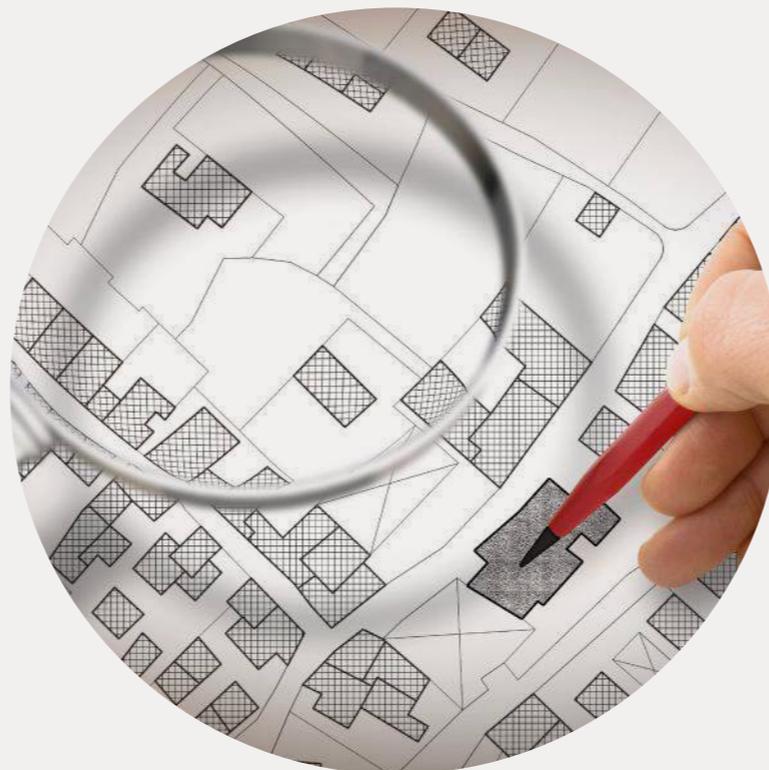
Los habitantes rurales no tienen condiciones idóneas para **adaptarse y responder a la regulación del uso del suelo** definida por el Ordenamiento Territorial,

lo que debilita su poder de negociación frente a las autoridades o terceros exógenos interesados en el uso de la tierra.



Como las alcaldías suelen basarse exclusivamente en la información catastral, **que es poco confiable y no siempre está disponible para las autoridades territoriales,**

suelen ignorar el número de predios del territorio y, por ende, perder potenciales ingresos en el recaudo de impuestos prediales.



La falta de información sobre los derechos de uso y propiedad de la tierra trabaja en contra de la seguridad jurídica y la transparencia,

lo que reduce las posibilidades de inversión, genera prácticas ineficientes del suelo, reduce la competitividad de los territorios y frena el desarrollo territorial.

¿Cuál es la solución?

Proponemos que las autoridades locales conecten las decisiones que plantean en sus POT y POD con la dimensión humana de la tenencia de la tierra, es decir, con el impacto social y las relaciones sociales, económicas, culturales y ambientales de la gente. En otras palabras, proponemos que las decisiones de Ordenamiento Territorial tengan en cuenta los derechos de uso y propiedad sobre la tierra de quienes habitan y ocupan el territorio. A esto le damos el nombre de *Innovación de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural (OSPR)*.



¿Qué implica la Innovación de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural?

Implica que las autoridades territoriales deben:

1.

Incorporar la información del municipio en materia de tenencia de tierras

usando un diagnóstico sobre los derechos de uso y propiedad de la tierra, y determinando medidas para facilitar la gestión predial.

3.

Incorporar el OSPR para resolver la informalidad

y los conflictos alrededor de la tenencia de la tierra en todo el territorio.

2.

Preparar, junto con la Agencia Nacional de Tierras, una gestión conjunta

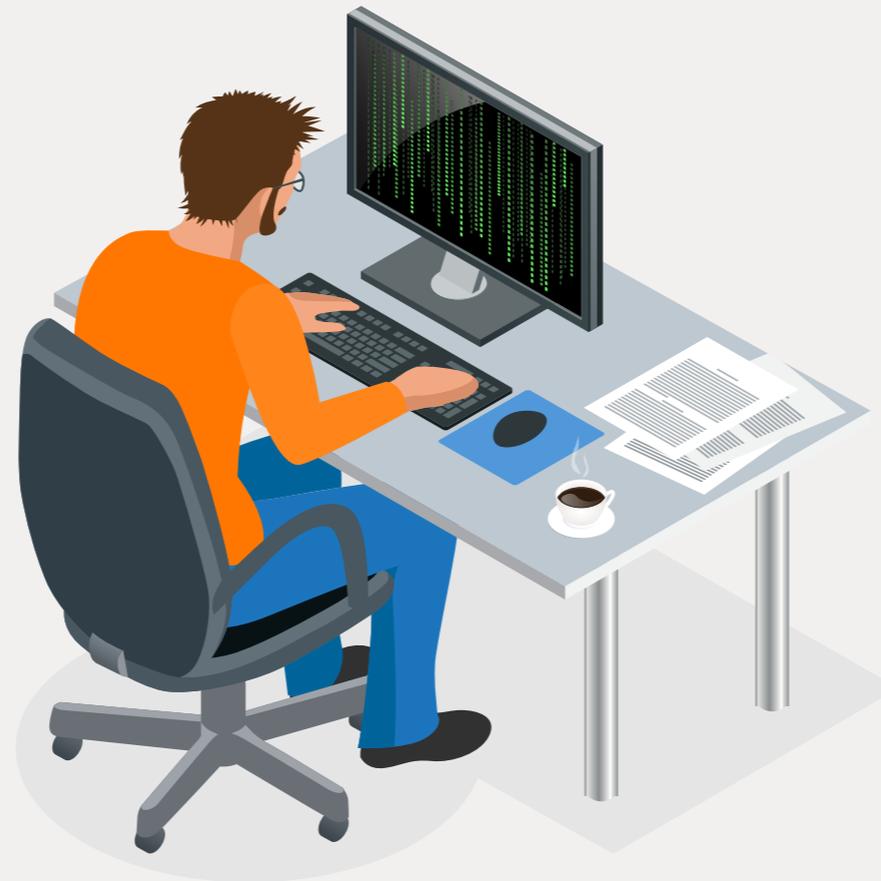
que permita tramitar los asuntos pendientes en materia de tierras durante la vigencia del POT.



5.

Adoptar programas
—de software libre
o licenciados—

que les permitan a las
alcaldías mantener, en
tiempo real y sostenido, el
manejo y actualización de la
información georreferenciada.



4.

Crear un equipo
técnico, capacitado en
materia de tierras y en
la administración

y manejo de información
georreferenciada, en las alcaldías.

6.

Desarrollar una
metodología para
estimar y proyectar
la demanda de tierras
en los municipios

con el fin de facilitar el ejercicio
de clasificación del suelo
y definir adecuadamente
los suelos de protección.

¿Cómo se vería la Innovación de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en la práctica?

1234 Si se aplicara la Innovación de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural en el caso inicial:



1.

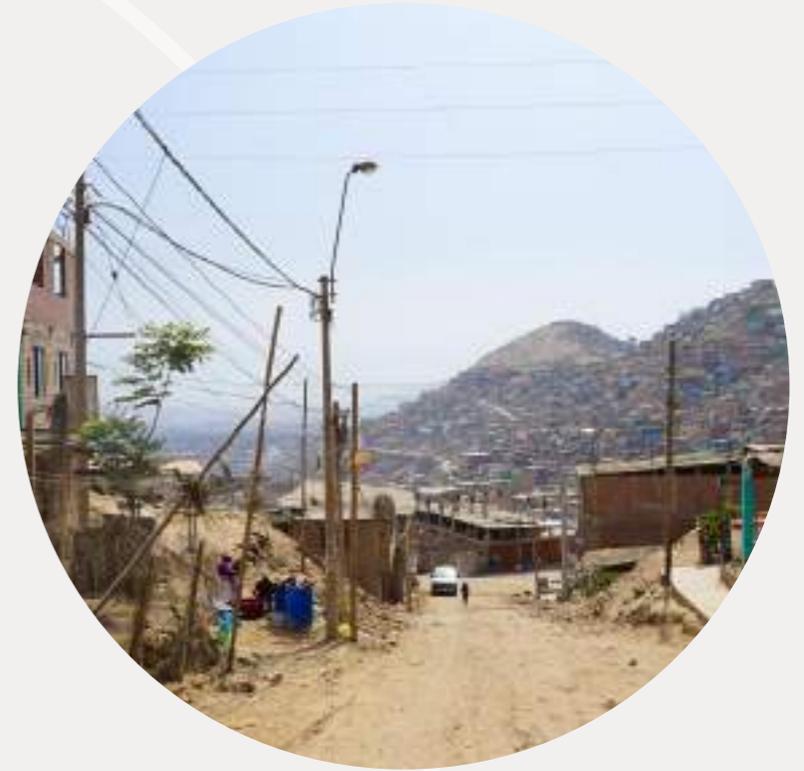
Javier podría ejecutar el proyecto de viviendas sin mayores demoras,

pues desde un comienzo se habría contemplado la situación de los predios, en términos económicos, ambientales y sociales.

2.

Las autoridades territoriales podrían haber detectado el problema de las familias desplazadas,

priorizado su reubicación dentro del municipio y/o lanzado una iniciativa de formalización de la titularidad de las tierras. En otras palabras, el POT habría propuesto medidas muy diferentes.





3.

Las autoridades territoriales podrían haber analizado mejor el potencial del terreno

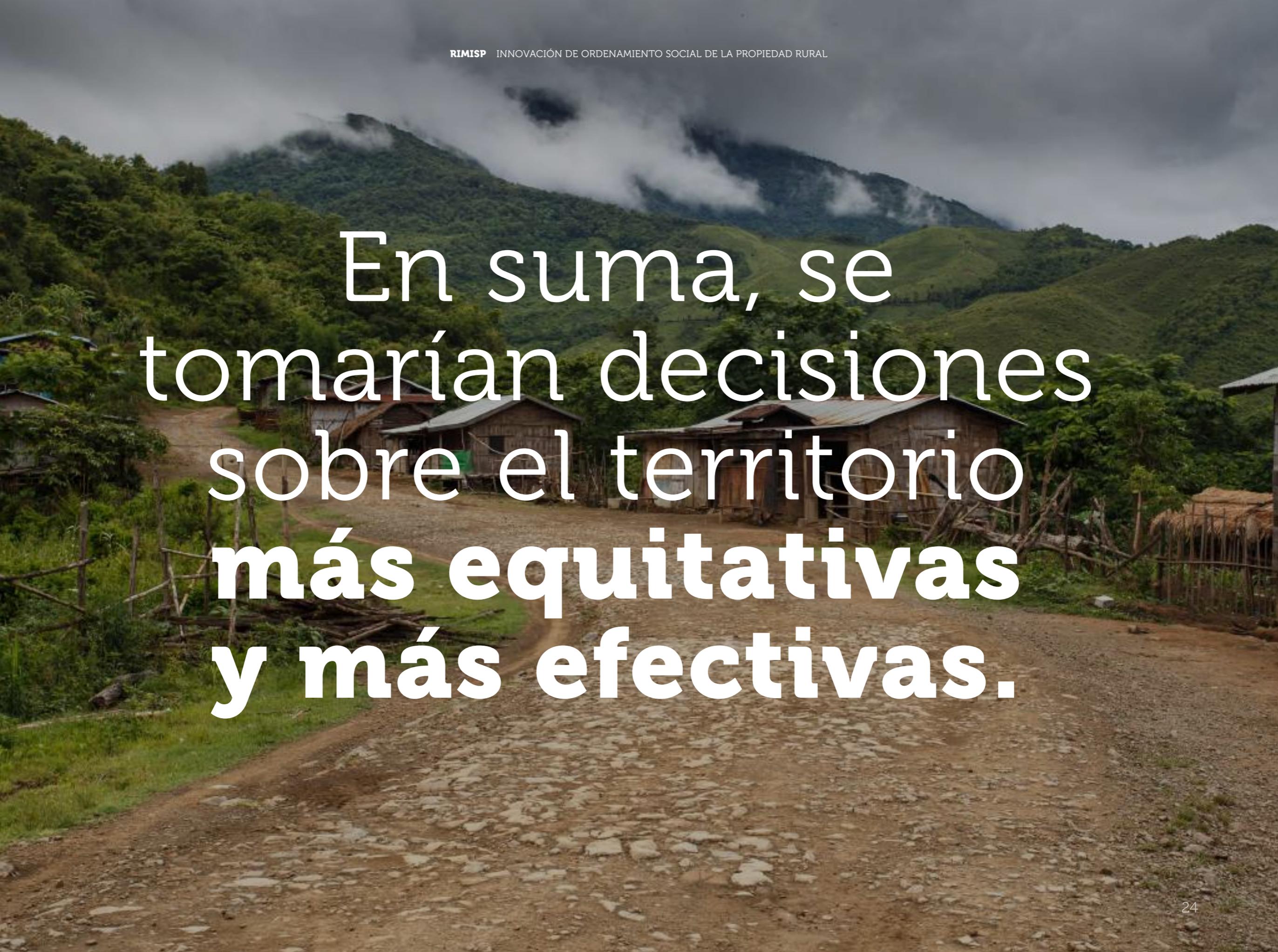
y determinar, por ejemplo, que en lugar de viviendas debían aprovechar la zona para hacer un proyecto de tipo productivo.

4.

La Alcaldía podría haber obtenido información más detallada

sobre la comunidad asentada en el territorio e integrar a los legítimos dueños de sus tierras –así como aquellos dispuestos a formalizar su situación— a su sistema de recaudo de impuesto predial. Esto, por supuesto, habría aumentado sus ingresos.



A photograph of a rural landscape. In the foreground, a dirt road with a stone-paved section leads towards a cluster of simple wooden houses with corrugated metal roofs. The houses are surrounded by lush green vegetation and trees. In the background, there are rolling green hills and a large mountain peak partially obscured by low-hanging clouds and mist. The sky is overcast and grey.

En suma, se
tomarían decisiones
sobre el territorio
**más equitativas
y más efectivas.**



Gracias.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS: FOTOS SACADAS DE UNSPLASH.COM / SHUTTERSTOCK.COM