

Reflexiones sobre el Incoder y la institucionalidad agraria en Colombia

Informe preventivo

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN
DELEGADA PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS

Procurador Delegado
para Asuntos Ambientales y Agrarios

RAFAEL CARO ESPITIA

Asesor de la Procuraduría Delegada
para Asuntos Ambientales y Agrarios

ADRIANA LUCÍA RAMÍREZ NIVIA

Profesional Universitario - Procuraduría Delegada
para Asuntos Ambientales y Agrarios

Apoyo

Procuradores Judiciales
Ambientales y Agrarios
Abril de 2015



Instituto de Estudios del Ministerio Público

Gestión del Cambio Climático en Colombia: Sistema Nacional Ambiental (SINA)

© Procuraduría General de la Nación, 2015
© Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2015

Carrera 5 N°. 15-80 piso 16. Bogotá, D. C.
PBX: 587 8750 Ext. 11621.

Este informe preventivo fue elaborado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios.

Todos los derechos reservados.

Autores:

Oscar Dario Amaya Navas
Procurador Delegado para Asuntos Ambientales y Agrarios
Rafael Caro Espitia
Asesor - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios
Adriana Ramírez Nivia
Profesional Universitario - Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

Coordinación editorial:

Luis Enrique Martínez Ballén
Jefe de la División de Investigaciones Sociopolíticas y Socioeconómicas

Diagramación e impresión:

Imprenta Nacional de Colombia

Impreso en Colombia
Bogotá, marzo de 2015

Primera edición
1.000 ejemplares

*Esta publicación fue editada y financiada por
el Instituto de Estudios del Ministerio Público*

ISBN: 978-958-734-165-2



Alejandro Ordóñez Maldonado

PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Martha Isabel Castañeda Curvelo

VICEPROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

Óscar Darío Amaya Navas

PROCURADOR DELEGADO PARA ASUNTOS AMBIENTALES Y AGRARIOS

Christian José Mora Padilla

DIRECTOR INSTITUTO DE ESTUDIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

Contenido

1. INTRODUCCIÓN.....	13
2. ANÁLISIS DEL SECTOR AGROPECUARIO	15
2.1 Participación del sector rural dentro de la economía nacional ...	15
2.2 Proceso de urbanización en Colombia	18
2.3 Colombia, país rural	20
2.4 Política de desarrollo rural: la locomotora agrícola y de desarrollo rural	20
2.5 Necesidad de reconocer la importancia de la economía campesina.....	22
2.6 El fracaso de las políticas de desarrollo rural.....	23
2.7 Antecedentes de la creación del Incoder, reforma institucional del sector agropecuario de 1993	25
2.8 Ley 160 de 1994	26
2.9 Desmonte institucional del sector agrario del 2003.....	26
2.10 Creación del Incoder.....	29
2.11 Corrupción en el Incoder.....	30
2.12 Concentración de funciones en el Ministerio de Desarrollo Rural	33
2.13 Despojo de tierras	34
2.14 Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural	35
2.15 Fracaso de la política agraria entre el 2003 y el 2006	36

2.16 El “plan de choque” del Incoder y la nueva política de tierras....	37
2.17 Desarrollo rural con enfoque territorial.....	38
2.18 Decreto 2623 de 2012. Tercera reestructuración del Incoder.....	39
2.19 Paro agrario 2013	39
2.20 El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural.....	40
2.21 Mesa de interlocución agraria.....	41
2.22 Institucionalidad agraria para el posconflicto.....	43
3. EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL INCODER	45
3.1 Rotación de personal	47
3.2 Centralización del Incoder.....	47
3.3 Contratación de personal externo y necesidad de reforzar planta de personal.....	47
3.4 Debida notificación y ejecutoria de actos administrativos: lentitud en los procesos.....	48
3.5 Representación judicial	49
3.6 Empresas comunitarias	49
3.7 Procesos de condición resolutoria y caducidad administrativa...	50
3.8 Variable ambiental en programas misionales de acceso a tierras	50
4. ANÁLISIS DE PROCESOS MISIONALES DEL INCODER.....	51
4.1 Titulación de baldíos	51
4.1.1 Retraso del catastro.....	54
4.1.2 Venta de predios inicialmente titulados como baldíos	54
4.1.3 La unidad agrícola familiar (UAF).....	55
4.1.4 Inventario de baldíos	56
4.1.5 Titulación de baldíos en áreas de exploración y explotación petrolera	57
4.1.6 Procesos de pertenencia para acceder a baldíos	58
4.1.7 Verificación de requisitos de los beneficiarios de titulación de baldíos	59
4.1.8 Acumulación de baldíos en la altillanura	59
4.1.9 Titulaciones irregulares de baldíos en Antioquia.....	61
4.1.10 Formalización de tierras y recuperación de baldíos.....	63
4.1.11 Apropriación de baldíos por vía de sentencia judicial	63

4.2	Gestión del Incoder en asuntos étnicos	63
4.2.1	Comunidades indígenas.....	63
4.2.1.1	Titulación de resguardos	63
4.2.1.2	Conflictos interétnicos	65
4.2.1.3	Titulación de baldíos en el Vichada en territorios de comunidades indígenas.....	66
4.2.1.4	Conflictos territoriales entre los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta	71
4.2.2	Comunidades afrodescendientes.....	72
4.2.2.1	Titulación de tierras a comunidades afrodescendientes.....	72
4.2.2.2	Conflictos en comunidades afrodescendientes	75
4.2.2.3	Titulaciones colectivas fuera de la cuenca del Pacífico.....	77
4.3	Convocatorias	77
4.3.1	El mecanismo de convocatorias.....	77
4.3.2	Irregularidades en el proceso de convocatorias	81
4.3.3	Participación del Ministerio Público en los procesos de convocatorias.....	85
4.3.4	Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR)	85
4.3.5	SIDRA	89
4.3.6	Fondo Nacional Agrario (FNA).....	90
4.3.7	Procesos agrarios	92
4.3.8	Programas de tierras para desmovilizados	94
4.3.9	Parcelaciones y el fracaso de las titulaciones común y proindiviso	94
4.3.10	Clarificación de la propiedad, deslinde de sabanas y playones	97
4.3.11	Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia (RUPTA)	99
4.3.12	Los procesos de extinción de dominio y los fondos de tierras	99
4.4	Ordenamiento territorial e Incoder	101
4.4.1	Zonas de Reserva Forestal (ZRF)	101
4.4.2	Zonas de Reserva Campesina (ZRC).....	102
4.4.3	Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE).....	103
4.4.4	Áreas de Desarrollo Rural (ADR).....	103
5.	ANÁLISIS DE LAS PROBLEMÁTICAS REGIONALES EN LA GESTIÓN DEL INCODER.....	105
5.1	Incoder Sucre	105

5.2	Incoder Magdalena	107
5.3	Incoder Bolívar	108
5.4	Incoder Guaviare	109
5.5	Incoder Cesar	109
5.6	Incoder Nariño	112
5.7	Incoder Córdoba.....	113
5.8	Incoder Atlántico	113
5.9	Incoder Meta	113
6.	CONCLUSIONES	115
6.1	El campesino como sujeto de derechos.....	115
6.2	La actuación preventiva de la Procuraduría.....	115
6.3	¿Supresión del Incoder?	116
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

Contenido de Gráficos

Gráfico 1. Participación del gasto público en el sector agropecuario.	17
Gráfico 2. Tendencia de la urbanización o el despoblamiento del campo. Censos nacionales	19
Gráfico 3. Personas desplazadas en el período 1985-2014.	29
Gráfico 4. Masacres cometidas durante el período 1985-2014.	29
Gráfico 5. Titulación de predios baldíos durante el periodo 1994-2014.	52
Gráfico 6. Titulación de baldíos durante el periodo 1994-2014.	52
Gráfico 7. Titulación de baldíos por hectáreas.	53
Gráfico 8. Titulación de resguardos indígenas por hectáreas desde el año 1966 al 2014.	65
Gráfico 9. Hectáreas tituladas en el Vichada.....	68
Gráfico 10 Familias beneficiadas por titulación de baldíos en el Vichada..	69
Gráfico 11. Titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes en hectáreas.....	73
Gráfico 12. Desplazamiento forzado en el Chocó (personas expulsadas)..	74
Gráfico 13. Desplazamiento forzado en Cauca (personas expulsadas)....	74
Gráfico 14. Desplazamiento forzado en Nariño (personas expulsadas)....	75
Gráfico 15. Tierras adjudicadas a través del FNA 2001-2014.	91

Listado de Tablas

Tabla 1. Organizaciones sociales identificadas por el Gobierno para la implementación del Pacto Agrario.	41
Tabla 2. Presupuesto de inversión Fondo de Fomento Agropecuario.	43
Tabla 3. Titulación de resguardos indígenas desde el año 1966 al 2014...	64
Tabla 4. Titulación de baldíos en el departamento del Vichada	68
Tabla 5. Titulaciones a comunidades afrodescendientes desde el año 1996 hasta el 2014.	73
Tabla 6. Consolidado adjudicaciones por medio de convocatorias.....	81
Tabla 7. IPDR años 2012-2014	88
Tabla 8. SIDRA.....	90
Tabla 9. Procesos agrarios 2014.....	93
Tabla 10. Actuaciones de procesos agrarios.	93

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe aborda un análisis de la institucionalidad agraria, en especial a partir de la Ley 160 de 1994 y la reforma del 2003, por la cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Si bien se hace un estudio de la política agraria del Gobierno nacional, el análisis se concentra en la gestión del Incoder. El informe se realiza básicamente mediante el análisis de documentos oficiales, y revisión normativa, relacionados con el tema de política agraria y de tierras, entre los cuales se destacan los planes nacionales de desarrollo y documentos misionales del Incoder como el Plan de Choque, así como en el diagnóstico de los procuradores judiciales ambientales y agrarios de todo el país en el 2014, donde se establece que el Incoder actualmente presenta graves problemas de gestión que se traducen en ineficiencia y mala prestación del servicio. Esta situación es imputable a una excesiva centralización, a plantas de personal insuficientes en las territoriales, así como a la falta de credibilidad y legitimidad producto de los actos de corrupción flagrante y cooptación por parte del paramilitarismo, a cuyo servicio estuvo la institución desde su creación y hasta el año 2010.

El informe relaciona más de cincuenta casos emblemáticos que ilustran irregularidades que se han presentado a lo largo de la gestión del Incoder, que sirven de ejemplo y de alerta sobre situaciones que no han cesado en su ocurrencia, por lo que se hace necesario considerar una reestructuración de esa entidad que contemple incluso su supresión por las razones que se expondrán a lo largo de estas reflexiones.

2. Análisis del sector agropecuario

Las movilizaciones sociales en el 2013 obligaron al Estado colombiano a reconocer la existencia de una crisis en el campo, paralela al proceso de negociación con las FARC, en el que su primer punto trata sobre el sector agropecuario. En ese año, de manera paradójica se presentó la mayor tasa de crecimiento del sector (6,4%), por encima del crecimiento del PIB total, que fue de 4,2%, explicable, claro está, por el aporte del café, cuya participación fue de 3 de los 6,4 puntos del PIB agropecuario, lo que evidencia que sin el café el sector agropecuario no tiene la capacidad para convertirse en un sector que impulse el desarrollo económico del país.

A pesar de lo anterior, el sector agropecuario tiene una gran importancia en términos sociales y de seguridad alimentaria; sin embargo, la institucionalidad existente no ha garantizado el cumplimiento de los objetivos constitucionales de promoción de la economía campesina y de producción de alimentos, por lo que se requiere adelantar una reforma estructural del sector que parta del reconocimiento del campesino como sujeto de derechos y del contenido estratégico de la política de seguridad alimentaria.

2.1 Participación del sector rural dentro de la economía nacional

La participación del sector rural dentro del PIB total ha venido disminuyendo históricamente. Para 1925 este sector representaba el 58,8% de la producción

total colombiana, en 1965 su aporte había disminuido al 25%, en 1997 al 15,7% y en el 2012 al 6%. Frente a esta disminución, resulta difícil sostener el discurso oficial contenido en los últimos cinco planes de desarrollo, donde se señala al sector agropecuario como un sector determinante en el crecimiento de la economía, y recientemente como una locomotora del desarrollo.

En 1988 y 1989, con la ejecución de los recursos de los programas del Plan Nacional de Rehabilitación (PNR) y del programa de Desarrollo Rural Integral (DRI), se presentó un incremento en la inversión en el sector rural, lo que coincidió con el hecho de que hasta 1992 el sector agropecuario fuese el principal sector productivo en Colombia.

El cambio estructural que se dio en 1992 con la apertura económica llevó a que en 1997 el sector agropecuario fuese el segundo en importancia, con una participación que llegó a ser tan solo del 15,7% del PIB total (Tobar, 2008). En este escenario el descenso de la productividad del banano, soya, cebada y algodón, afectaría la competitividad del productor colombiano. Únicamente la palma africana, el maíz y el sorgo reportaron aumentos moderados de productividad.

La pérdida actual de participación del sector agropecuario en el PIB obedece al dinamismo de los sectores minero-petrolero, financiero y construcción, que presentan tasas de crecimiento anual superiores a la del sector agropecuario.

Por otra parte, para la Sociedad de Agricultores de Colombia, (SAC), los factores que afectan el desempeño del sector agropecuario son la falta de políticas a largo plazo, la baja capacidad técnica de la institucionalidad sectorial, el rezago en la infraestructura, los problemas de rentabilidad, la incertidumbre jurídica y el contrabando¹. Para este gremio no existe una política agraria de Estado para el campo colombiano, y el lento avance en los grandes determinantes de la competitividad del país –debido básicamente al déficit de bienes públicos infraestructura de transporte, educación, investigación y transferencia de tecnología, entre otros– seguirá siendo un factor que impide alcanzar un crecimiento acelerado y sostenido del sector².

El sector agrícola ha crecido en un 2,1% en promedio durante la última década. Este desempeño es inferior al del sector en Chile (5,7%), Perú (4,2%)

1 <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Mar10-14.pdf>

2 <http://www.sac.org.co/es/noticias/367-balance-y-perspectivas-del-sector-agropecuario-2013-2014.html>

y Brasil (3,5%). Igualmente, el crecimiento del sector agropecuario ha sido inferior al del total de la economía, con lo que se reitera que difícilmente puede señalarse a ese como sector jalonador de la economía. Como lo señalaba Jesús Antonio Bejarano (citado por Beltrán, 2013), es imposible que el sector agropecuario contribuya directamente al crecimiento económico global. En el 2013 y en el 2014 fue la construcción el sector que jalonó la economía.

Si bien el PIB nacional muestra una tendencia positiva de crecimiento durante los últimos años, el PIB agropecuario se ha estancado, y su participación dentro del PIB ha disminuido. Por otra parte, el gasto público en el sector agropecuario, es decir, su participación en el presupuesto general de la nación, ha aumentado (gráfico 1).

Gráfico 1.
Participación del gasto público en el sector agropecuario.



Fuente: Ministerio de Hacienda.

El sector agropecuario en términos porcentuales ha ido perdiendo valor dentro del conjunto de la economía nacional; sin embargo, es un sector estratégico que requiere protección y promoción, en primer lugar, por cuanto que a pesar del aumento de las importaciones de alimentos, la producción nacional, especialmente la originada en el pequeño productor campesino, abastece en gran

parte a las grandes ciudades, por lo que en términos de seguridad alimentaria, cuya protección la Constitución Política de 1991 le ha asignado al Estado, es necesario mantener y proteger el sector, que, como se vio en el 2013, tiene capacidad de movilización y protesta, y que aunque el objetivo de desabastecer a Bogotá no se logró, sí obligó al Gobierno a reconocer que existe una crisis sectorial y a adelantar dos procesos de negociación paralelos, uno a través del Pacto Agrario y otro con los representantes del movimiento Dignidad Agropecuaria.

El Conpes 113 de 2008 establece la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) como política de Estado cuyo objetivo es garantizar el acceso y consumo de alimentos de manera permanente y oportuna en condiciones de suficiente cantidad, variedad, calidad e inocuidad, para lo cual se propone como uno de los objetivos específicos “promover e incentivar la producción nacional de alimentos de la canasta básica de manera sostenible y competitiva, que permita garantizar el suministro permanente y estable de los alimentos a la población colombiana y participar en el comercio exterior” (DNP, 2008).

En conclusión, a pesar del relativo poco peso dentro del conjunto de la economía nacional, en términos de seguridad alimentaria, la importancia del sector agropecuario es alta, dada su contribución a la producción de alimentos (25 millones de toneladas de alimentos para 40 millones de habitantes).

2.2 Proceso de urbanización en Colombia

Paralelo a la disminución del peso de la agricultura dentro de la economía colombiana, se ha dado desde la década de los años setenta un proceso de urbanización y crecimiento de las grandes ciudades; la migración campo-ciudad no puede ser explicada exclusivamente por la violencia que ha afectado al país desde 1946 de manera ininterrumpida, ya que aunque este fenómeno de expulsión de campesinos sí ha sido importante, es necesario reconocer la tendencia a nivel mundial y latinoamericano del crecimiento de la población de las grandes ciudades, que se da por la búsqueda de acceso a mejores condiciones de vida, mejores salarios, educación y vivienda.

Este proceso afecta la noción de campesino, ya que las nuevas generaciones, los hijos de campesinos desplazados o simples migrantes que nacieron en

las grandes ciudades, difícilmente regresarán al campo, así mejoren las condiciones de seguridad. Esto afecta los procesos de retorno de población desplazada, que tienen como uno de sus componentes la voluntariedad y la restitución de tierras, en especial aquellas que no se encontraban formalizadas.

Gráfico 2
Tendencia de la urbanización o el despoblamiento del campo.
Censos nacionales

Censo	Población censada			% Cabecera	% Resto
	Total	Cabecera	Resto		
1938	8.701.816	2.533.680	6.168.136	29,1	70,9
1951	11.228.509	4.441.386	6.787.123	39,6	60,4
1964	17.484.508	9.093.088	8.391.420	52	48,0
1973	20.666.920	12.637.750	8.029.170	61,1	38,9
1985	27.867.326	18.710.087	9.157.239	67,1	32,9
1993	33.109.840	23.514.070	9.595.770	71,0	29,0
2005	41.489.253	30.846.231	10.643.022	74,3	25,7

Fuente: DANE. https://www.dane.gov.co/revista_ib/images/cua1_art2_r4.jpg.

El gráfico 2 muestra que la población campesina en términos porcentuales ha disminuido. Incluso no se puede considerar que los seis millones de desplazados correspondan a campesinos, ya que estas estadísticas incluyen núcleos familiares ampliados con menores nacidos en las ciudades de recepción.

Desde 1997, con la Ley 387, la atención a desplazados se priorizó sobre la del campesino, quien se vio abocado a ser incluido como víctima para acceder a servicios y bienes públicos que se entregaron preferencialmente a los desplazados. Incluso población víctima de la violencia sin vocación campesina se benefició de programas de reforma agraria para desplazados, los cuales han fracasado por la falta de participación de sus beneficiarios, y que reportaron núcleos familiares que residen en la ciudad, dejando abandonadas las parcelas y proyectos asignados que son vistos como un “plante” o capital que muchas veces es vendido en contra de la normatividad que prohíbe tal accionar.

2.3 Colombia, país rural

A pesar de la pérdida del peso de la participación del sector agropecuario en la economía y del proceso de migración o desplazamiento poblacional desde el campo hacia las ciudades, Colombia sigue siendo un país rural, como lo demostró el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural, razones para la esperanza”, donde se señala que la modernización en Colombia no puede prescindir del sector rural y de sus pobladores, especialmente de los más vulnerados: el campesinado, los pueblos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las mujeres rurales.

El informe resalta la existencia del conflicto agrario en dos expresiones: “Una es la deuda social y política del Estado y la sociedad colombiana con el sector rural; la otra son los diferentes conflictos por la tierra: - entre campesinos y terratenientes, - la lucha indígena por la recuperación y reconocimiento de sus resguardos, - la de las comunidades afrocolombianas por la titulación de territorios colectivos, - el enfrentamiento más reciente entre despojadores y despojados; - los conflictos que empiezan a surgir por la presión de poderosos inversionistas que buscan tierra para proyectos de grandes dimensiones”³.

2.4 Política de desarrollo rural: la locomotora agrícola y de desarrollo rural

No existe una política clara de desarrollo rural, ya que a pesar de que se propone al sector como una de las locomotoras del desarrollo, por encima de esta pasa la locomotora minera, sector que al parecer es hacia donde apuesta el crecimiento de la economía, más que al sector agropecuario.

En el 2005 el DNP, en el documento Visión Colombia II, señalaba que el crecimiento agropecuario debería ser un motor del crecimiento, de la generación de empleo y de la modernización del aparato productivo en los próximos años; para ello el país debería aprovechar las ventajas que ofrece su geografía, representadas en unos ciclos climáticos más continuos, una variedad muy alta

³ <http://www.razonpublica.com/index.php/econom-y-sociedad-temas-29/2440-colombia-es-rural.html>

de ecosistemas, una oferta excepcional de biodiversidad y recursos genéticos, además de abundantes fuentes de agua y gran dotación de suelos productivos.

Esta visión fue incluida en el Plan de Desarrollo 2010-2014, que identificó seis cuellos de botella que afectan al sector agropecuario:

- Baja competitividad y productividad de algunos rubros que tienen una contribución importante en el PIB sectorial.
- Limitada disponibilidad de infraestructura para el transporte y la comercialización de sus productos.
- Limitaciones para ampliar y diversificar los mercados.
- Baja capacidad para enfrentar actores exógenos y estabilizar las inversiones en el campo.
- Dificultad de la población rural para desarrollar su potencial productivo.
- Desequilibrios regionales.

Estas situaciones persisten; los lineamientos estratégicos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 fueron insuficientes, ya que la mayoría estaban orientados hacia la promoción de la agroindustria⁴:

- Incrementar la competitividad de la producción agropecuaria: Continúa la mala utilización de los factores productivos, como la tierra y su uso inadecuado en ganadería extensiva. Ejemplo de la mala utilización del recurso hídrico ha sido la costosa construcción de la represa del río Ranchería, que en época de sequía solo beneficia al sector privilegiado de arroceros de La Guajira.
- Promover los encadenamientos productivos y la agregación de valor: Una de las situaciones que explica del sector agropecuario es el atraso de la infraestructura, especialmente la del sector vial. La demora en la construcción de los proyectos viales no solo obedece a problemas de las condiciones de los suelos, sino a imprevisión, incluso corrupción en los proyectos adelantados.
- Ampliar y diversificar los mercados agropecuarios externos e internos: Los TLC han expuesto a los productores a una competencia internacional situación que originó las movilizaciones de campesinos en el 2013.

4 <https://sinergia.dnp.gov.co/SISMEG/Archivos/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>.

- Promover esquemas de gestión del riesgo y mejorar las condiciones para las inversiones en el campo: Esta estrategia requería la modificación de la restricción de la unidad agrícola forestal (UAF), y lo que buscaba era brindar mayor seguridad a los proyectos agroindustriales que se adelantaron en la altillanura, con clara violación a la prohibición de la acumulación de UAF, en este caso realizada en una zona afectada por la concentración de tierras patrocinada por el paramilitarismo.
- Mejorar la capacidad para generar ingresos por parte de la población rural: El mejor ejemplo para sustentar el fracaso de esta estrategia ha sido el fracaso de los programas de sustitución de cultivos ilícitos, ya que frente a la rentabilidad de la siembra de coca, que es vista como la caja menor del campesino, ningún producto se ve como alternativa a los cultivos ilícitos. Por otra parte, el Estado renunció hace mucho tiempo a la realización de una reforma agraria redistributiva.
- Promover la equidad en el desarrollo regional rural: La pobreza en el sector rural persiste, y se requiere incorporar a la institucionalidad los territorios excluidos afectados por la Ley 2.^a de 1959, que hacen parte teóricamente de zonas de reserva forestal, pero que corresponden en su mayoría a territorios intervenidos con presencia campesina anterior muchas veces a la misma declaratoria de zona de reserva forestal (ZRF), abandonadas por el Estado y sometidas a los grupos armados al margen de la ley.
- Adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y la competitividad: La institucionalidad no atiende las necesidades del sector. El Incodec no tiene la capacidad para cumplir sus funciones, y el Estatuto de Desarrollo Rural no ha sido aprobado.

2.5 Necesidad de reconocer la importancia de la economía campesina

La economía campesina es estratégica por la producción de alimentos para las ciudades, ya que aportó en el 2005 con la producción del 50% de cultivos transitorios y del 48% de los permanentes (*Garay et al.* 2007).

La locomotora agropecuaria no se debe basar únicamente en la agroindustria, sino que debe reconocer el papel de la economía campesina en la

seguridad alimentaria en el país, así como al campesino como sujeto de derechos, protagonista de los procesos de reforma agraria y desarrollo rural.

Adicionalmente, nuevos elementos surgen en el contexto anteriormente descrito; los impactos de los TLC, las presiones de las economías extractivas mineroenergéticas y proyectos agroindustriales están configurando el escenario en el cual las instituciones agrarias actuales resultan insuficientes para garantizar el cumplimiento de los fines de la Ley 160 de 1994 y de la Constitución Política.

2.6 El fracaso de las políticas de desarrollo rural

El Incoder surge en el año 2003 como resultado de un proceso de fusión de cuatro entidades, el cual se realizó supuestamente para corregir fallas atribuidas a la institucionalidad agropecuaria y de desarrollo rural del momento.

Se suponía que el Incoder atendería de manera integral al sector rural, superando lo puramente agropecuario, respondiendo por un mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades rurales. Este propósito no se logró, entre otras razones, por la persistencia de situaciones de violencia, abandono estatal y pobreza en el campo, como lo mostró el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011 “Colombia rural, razones para la esperanza”, que concluyó que para modernizar a Colombia, es necesario incluir al mundo rural y a sus pobladores, especialmente a los más vulnerados y excluidos. La institucionalidad agropecuaria ha sido incapaz de alcanzar el reto de esta inclusión del mundo rural; particularmente, el Incoder ha fracasado como institución ejecutora de proyectos de desarrollo rural. Se puede decir incluso que el modelo de desarrollo rural ha fracasado.

Los indicadores de pobreza rural muestran un deterioro de las condiciones de vida del campesinado colombiano. Aproximadamente, 4.580.000 colombianos de las zonas rurales viven en pobreza y más de 2.290.000 en pobreza extrema según el DANE. La pobreza y la pobreza extrema en las zonas rurales –de 46,1% y 22,1%, respectivamente– sobrepasan ampliamente sus niveles en el contexto urbano (30,3% y 7%). Precisamente debido a que la pobreza es tan prevalente en las zonas rurales, el Índice de Desigualdad de Ingresos (Gini)

muestra una desigualdad más pronunciada en las ciudades (0,526) que en el campo (0,459)⁵.

“La tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos. Su actual estructura es el resultado de procesos históricos que han conducido a consolidar una alta concentración de la propiedad rural, la cual no ha sido alterada por el conflicto; en cambio se ha reforzado con el proceso de expoliación y compra de terrenos por parte del narcotráfico. De manera que el país enfrenta un reto de gran magnitud para cambiar esa estructura y abrirle caminos al desarrollo” (Informe de Desarrollo Humano 2011).

Un indicador del fracaso de las políticas rurales y de la gestión del Incora y el Incoder es el aumento de la concentración de la tierra. Tal como el Incoder lo reconoce, en el 2014 el 52% de la tierra en Colombia le pertenece al 1,5% de la población, y el 78,3% de los propietarios agrarios tienen microfundios⁶. Es así como el *Atlas de la propiedad* (IGAC, 2012) calcula para el año 2009 un coeficiente Gini para propietarios de 0,885 y uno de tierras de 0,854.

El otro conflicto que es reconocido por el Incoder es el presentado con el uso actual de las tierras en Colombia. La actividad agrícola se desarrolla en tan solo 4 millones de hectáreas (30% del total disponible), mientras que en ganadería se encuentran cerca de 45,7 millones, con predominio de la ganadería extensiva, generando ineficiencia y conflicto en su uso y manejo inadecuado de los recursos naturales, compactación, pérdida de nutrientes del suelo, erosión y alteración de las cuencas⁷.

El uso inadecuado de la tierra, en especial el de la ganadería extensiva, está relacionado con la concentración de la tierra. Los fenómenos de colonización y titulación de baldíos impulsados por Incora-Incoder han seguido el patrón de

5 Cálculos de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep).

6 http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Programas_Proyectos/Proyectos_2014/2.pdf

7 http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Programas_Proyectos/Proyectos_2014/2.pdf

ampliación de frontera agrícola, venta de mejoras o de predio titulado para continuar el proceso de ocupación basado en la ganadería extensiva, modelo que ha favorecido al latifundio.

Frente a estas situaciones, el Incoder no ha podido avanzar en su solución, en parte por la corrupción y complicidad en desplazamiento forzado y despojo que mostró entre la fecha de su creación y el 2010. Por esta razón, el Incoder no tiene la capacidad ni la legitimidad para adelantar las tareas que la Ley 160 de 1994 le impuso como primer objetivo: “promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina”.

2.7 Antecedentes de la creación del Incoder, reforma institucional del sector agropecuario de 1993

Con la Ley 101 de 1993 se reestructura el Ministerio de Agricultura, que a partir de entonces pasó a llamarse Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea el Viceministerio de Desarrollo Rural Campesino, encargado de orientar y dirigir las políticas promulgadas por el Gobierno para el desarrollo rural campesino.

La estructura central de la organización institucional del sector agropecuario antes de la creación del Incoder, en el año 2003, estaba integrada por el Ministerio de Agricultura, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INPA), el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo DRI), la Caja Agraria y Finagro. Igualmente, hacía parte de esa estructura Corpoica, organización de derecho privado financiada en forma mayoritaria por el Estado y principal institución de investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario.

A principios de la década de 1990 el Gobierno adelantó una reforma institucional del sector agropecuario. Esta reforma se concentró en la eliminación de la intervención del Estado en la comercialización, con la supresión del Idema, y el fortalecimiento de los mecanismos financieros del sector a través de Finagro.

En 1997, se ordena la liquidación del Instituto de Mercadeo Agropecuario (Idema). Este instituto empezó a arrojar pérdidas en 1992, cuando perdió el monopolio de las importaciones de alimentos, lo que representaba su mayor

fuentes de ingresos, que la hizo inviable financieramente. El Idema con estos recursos entregaba beneficios a los productores a través del pago de precios de sustentación.

2.8 Ley 160 de 1994

Con el objetivo de lograr una distribución más equitativa y una utilización más eficiente de la tierra, se expidió la Ley 160 de 1994, que buscó facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos que no la poseían o la tenían en cantidad insuficiente. La Ley dio un plazo máximo de 16 años para terminar con el proceso de redistribución de tierras. El Gobierno de entonces se propuso la redistribución de un millón de hectáreas, beneficiando a 70.000 familias.

Mediante la Ley 160 de 1994 se pretendía transferir la decisión de compra a los beneficiarios mediante la venta directa de los predios por parte de los propietarios. Así mismo, buscó dinamizar el mercado de tierras para que personas con capacidad empresarial accedieran a ellas, aumentando así la inversión en el campo.

La Ley 160 de 1994 proponía que el campesino o un grupo de campesinos, asesorados por el Incora, negociaran directamente el predio con el propietario. No obstante, cuando no se llegara a un acuerdo, o en programas especiales, el Incora podía adelantar directamente la negociación y compra de los predios para su posterior adjudicación a los beneficiarios. En cualquier caso, el beneficiario recibía un subsidio directo equivalente al 70% del valor de la tierra. Para el pago del 30% restante, Finagro, autorizado por la Ley 160, abriría una línea de descuento.

2.9 Desmonte institucional del sector agrario del 2003

En el año 2002 se presentó una verdadera crisis humana cuando se alcanzan los niveles más altos de desplazamiento en el país; la Corte Constitucional se pronuncia en enero de 2004 mediante el célebre fallo de tutela T-025⁸, por

8 Sentencia T-025/04, 22 de enero de 2004. Magistrado ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm>.

la cual declara “existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”.

Para el año 2002, la Unidad de Víctimas registra en el país 722.811 damnificados por el conflicto armado en Colombia, la cifra más alta registrada, que muestra la situación de violencia que vivía el país, especialmente en el sector rural. En medio de esta situación, se ordena la liquidación del Incora en el 2003, la cual demoró más de cuatro años y se realizó de manera improvisada con afectación del patrimonio público. Numerosos expedientes se extraviaron, y actualmente es común escuchar en el Incoder que no existen antecedentes de casos importantes por esta razón.

A pesar de la crisis humanitaria en el sector rural, no se entiende entonces cómo se toma en mayo del 2003 la decisión de desmontar la institucionalidad del campo supuestamente por consideraciones de orden fiscal, suprimiendo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora), el Fondo de Inversión Rural DRI, el Instituto de Adecuación de Tierras (INAT) y el Instituto de Pesca (INPA) cuando el campesinado víctima del conflicto se encontraba en mayor vulnerabilidad. Se debió entonces fortalecer la institucionalidad existente, y no en su lugar desmontarla.

Las entidades liquidadas tenían como objeto los siguientes:

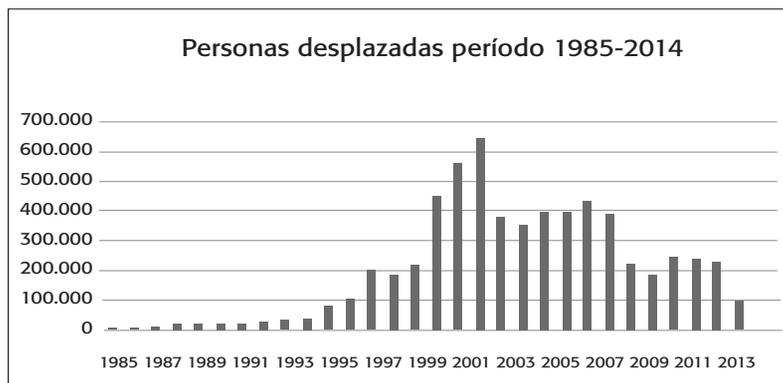
El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural DRI tuvo como propósito exclusivo cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión para las áreas rurales en general y especialmente en las áreas de economía campesina y en zonas de minifundio, de colonización y las de comunidades indígenas presentados por las respectivas entidades territoriales en materias tales como asistencia técnica; comercialización, incluida la pos cosecha; proyectos de irrigación, rehabilitación y conservación de cuencas y microcuencas; control de inundaciones; acuicultura; pesca; electrificación; acueductos; subsidios a la vivienda rural; saneamiento ambiental y vías veredales cuando hicieran parte de un proyecto de desarrollo rural integrado.

El INPA tuvo como objeto contribuir al desarrollo sostenido de la actividad pesquera y acuícola, con el fin de incorporarla de manera decidida a la economía del país, garantizando la explotación racional y adecuada de los recursos pesqueros y acuícolas.

El Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT) tuvo como finalidad promover, financiar o cofinanciar la adecuación de tierras en el país; la elaboración de estudios; ejecución de proyectos de obras y los servicios comunitarios, tecnológicos y de asistencia técnica en lo relativo a riego, con el objetivo de intensificar el uso de los suelos y aguas; asegurar su mayor productividad; asesorar a los sectores público y privado en la elaboración de estudios y la construcción de obras de adecuación de tierras; velar por la defensa y conservación de suelos y aguas en las cuencas hidrográficas circunscritas a los distritos de adecuación de tierras y ejercer la prevención, control y protección contra inundaciones en las zonas de los distritos.

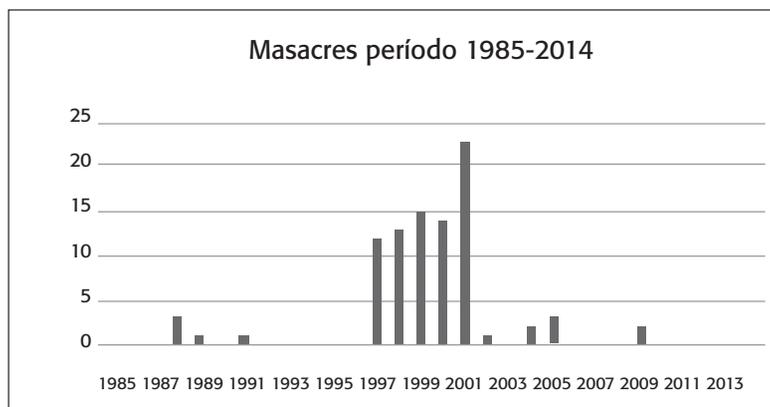
Se reitera que en los dos años previos a la reforma institucional del sector agrario, la parte rural estaba siendo afectada por una situación de violencia que alcanzó los más altos grados de barbarie, como lo ejemplifican las masacres del paramilitarismo (gráfico 4). De acuerdo con el registro de desplazados, el pico más alto de desplazamiento se registra en el año 2002 con 459.406 personas desplazadas; muy cercana a esta cifra está el año 2001, con 405.950 personas. Igualmente, se registran otros picos en los años 2007 y 2008, con 339.773 y 316.849 personas, respectivamente (gráfico 3).

Gráfico 3.
Personas desplazadas en el período 1985-2014.



Fuente: Unidad de Víctimas.

Gráfico 4.
Masacres cometidas durante el período 1985-2014.



Fuente: Revista *Semana*.

2.10 Creación del Incoder

En medio del escenario de violencia referido, que lo evidencia el pico del número de víctimas del año 2002, se expide el Decreto 1300 de 2003, mediante

el cual se crea el Incoder, el cual absorbió funciones de las siguientes entidades: Incora, Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), INPA y el programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

El aludido decreto estableció que el Incoder tendría como función principal “ejecutar la política de desarrollo rural” en el país, tarea que difícilmente podría cumplirse al concentrar en una entidad débil las funciones de las entidades suprimidas, con el agravante de la corrupción imperante en una entidad cooptada por el paramilitarismo en muchas regiones del país, heredera de los vicios del antiguo Incora, cuyo desmonte facilitaría el despojo de tierras por vía administrativa, entre otras por la pérdida de archivos y documentación oficial.

La nueva institución nace entonces sobrecargada de funciones, sin personal suficiente; muchos de sus funcionarios delinquieron asociados con el paramilitarismo hasta el 2010 para consolidar el proceso de usurpación de tierras mediante la legalización de despojo de estas a particulares, como la apropiación de baldíos de la nación.

2.11 Corrupción en el Incoder

La corrupción en el Incoder se manifiesta durante el periodo 2003-2008 en los 141 procesos disciplinarios contra sus funcionarios; 86 de ellos (el 57%) están relacionados con la adquisición de predios no aptos para adelantar programas de reforma agraria y sobrecostos en los precios de adquisición.

De acuerdo con el Sistema SIRI, administrado por la Procuraduría General de la Nación, desde la creación del Incoder hasta septiembre del 2014 han sido sancionados disciplinariamente 84 funcionarios, 47 de ellos con destitución. Entre las sanciones se destacan las impuestas a los funcionarios directivos: un gerente general, dos subgerentes, un director técnico, dos coordinadores (Córdoba y Guaviare), un jefe de oficina (Córdoba), tres directores territoriales (Caquetá, Meta, Nariño). Los departamentos con más funcionarios sancionados son: nivel central (incluye Cundinamarca) 19, Córdoba 6, Meta 5, Magdalena 5, Cesar 5. Como se ve, corresponden a los departamentos con situaciones de despojo y desplazamiento críticas.

Entre el 2004 y el 2007 el Incoder adquirió de manera irregular más de 15 predios en todo el país. Entre ellos se destacan:

Caso 1. Predio La Colorada, en Jerusalén (Cundinamarca). Adjudicado en el año 2005, con suelos pedregosos y sin fuentes de agua, con viviendas no aptas para albergar a las casi cien personas que se “beneficiaron” de la asignación. El proyecto productivo ganadero fracasó.

Caso 2. Predios San Rafael y El Chimborazo, ubicados en el municipio de Aracataca (Magdalena), adquiridos por el Incoder para 30 familias desplazadas. Al no contar con suficiente y permanente disponibilidad de agua ni con vías internas adecuadas para transportar los productos y los proyectos productivos que se pretendieron desarrollar, no garantizaban su competitividad, equidad y sostenibilidad.

Caso 3. Predio Isla del Sol, municipio de Palermo (Huila), que fue afectado por una creciente del río Magdalena en el 2007. El predio, como su nombre lo indica, es una isla que está situada en zona de desastre por el desplazamiento de agua generado por la apertura en invierno de las compuertas de la represa de Betania. El predio había sido recientemente titulado como baldío por el Incoder, que inmediatamente lo compraría a pesar de las condiciones referidas para adelantar programas de reforma agraria.

Caso 4. Predio La Cristalina, adquirido en el 2007, ubicado en límites de los municipios de Marulanda (Caldas) y Herveo (Tolima), se encuentra minado; los campesinos desplazados por la violencia beneficiados adelantar su proyecto productivo además por estar en riesgo su vida e integridad personal. Mediante acción popular interpuesta por la Procuraduría se ordenó al Incoder abstenerse de adjudicar y reubicar allí población desplazada beneficiaria.

Caso 5. Predio Monserrate, municipio de Sucre, en la región de La Mojana, con 171 hectáreas, adquirido en el 2007 para 28 familias desplazadas. Predio improductivo, sin vías de acceso ni infraestructura de salud y educativa cercanas para las familias desplazadas.

Caso 6. Familias de los predios Monserrate, San Rafael El Chimborazo y San Jorge fueron reubicadas en los predios denominados “Madera 1” y “Madera 2”, en el municipio de San Benito Abad. Las condiciones resultaron ser peores que las del predio Monserrate. Es de anotar que el predio “Madera 1” fue entregado por la empresa Prodeco como uno de los predios de la permuta con el predio El Prado en La Jagua de Ibirico.

Caso 7. Predio San Jorge, municipio de Cabrera (Cundinamarca). Este predio fue adquirido con sobrecostos y se encuentra en zona de humedales. Muchas de estas familias habían sido reubicadas del predio San Rafael El Chimborazo y posteriormente serían reubicadas en el predio “Madera 1”.

Caso 8. Predio La Victoria, municipio de Sylvania (Cundinamarca), adquirido por el Incoder en el 2006 sin tener condiciones agrológicas para programas de reforma agraria. Frente a este hecho la Procuraduría interpuso acción popular.

Caso 9. Predio Villa Brasil-El Billar, ubicado en límites de los municipios de Marulanda (Caldas) y Herveo (Tolima). En su adquisición, en el año 2006, se presentaron varias irregularidades: a pesar de que el vendedor había fijado el precio en la suma de \$ 150.000.000, el Instituto le ofreció pagar una suma mayor, esto es, \$194.931.200, que era el del avalúo. Adicionalmente, el predio no reunía las condiciones para desarrollar en forma rentable actividades de tipo agropecuario, y presentaba problemas de acceso. Como resultado de la intervención oportuna de la Procuraduría General de la Nación, se impidió que el Incoder reubicara en este inmueble a las familias desplazadas supuestamente beneficiadas por esta adjudicación.

Caso 10. Predio San Mateo (Anserma [Caldas]). Adquirido en el 2006 para 34 familias desplazadas. No reunía las condiciones para el desarrollo productivo. Vías en mal estado, sin acceso a todos los servicios públicos, distancia de una hora caminando hasta la escuela para los niños y el centro de salud. Mediante fallo de tutela 878 de 2009 proferido por la Corte Constitucional, se ordenó al Incoder la reubicación de las 34 familias.

Caso 11. En el predio Bolivia (Palmira [Valle del Cauca]) fue necesaria la intervención de la Procuraduría, que interpuso una acción de tutela en contra del municipio de Palmira e Incoder para la protección del derecho a la vida de 26 familias que se encontraban en grave peligro, dada la inestabilidad de los terrenos que les fueron adjudicados por ese Instituto, razón por la cual se ordenó su reubicación en el 2012.

Caso 12. En Lérica (Tolima), la Procuraduría interpuso acción de tutela, cuyo fallo en el 2009 ordenó al Incoder la reubicación de nueve familias desplazadas en un predio apto para reforma agraria. El Incoder dilató la ejecución del fallo, ante lo cual la Procuraduría intervino nuevamente, logrando en el 2011 la reubicación de los afectados.

Como se ve, el Incoder realizó adjudicaciones en abierta violación de la Ley 160 de 1994 y sus decretos reglamentarios, incurriendo en múltiples, reiteradas y graves conductas que conllevaron la iniciación de procesos disciplinarios y penales, al igual que la interposición de acciones judiciales como acciones de tutela, acciones populares, solicitudes de revisión de tutelas ante la Corte.

Gracias al activismo judicial de la Procuraduría General de la Nación se han garantizado los derechos de la población más vulnerable –campesinos y desplazados– frente a los atropellos del Incoder, que, como se ha visto, no solo se han materializado en actos de negligencia, sino de carácter verdaderamente doloso, como si la entidad se hubiese creado como una asociación para delinquir al servicio de intereses mafiosos.

2.12 Concentración de funciones en el Ministerio de Desarrollo Rural

Otra de las razones que explican la ineficacia del Incoder en la solución de los problemas que afectan al campo en Colombia ha sido que el Ministerio de Agricultura ha desplazado a ese instituto en sus funciones de desarrollo rural ya que ejecuta directamente el programa de desarrollo rural con equidad (DRE), que incluye el incentivo a la capitalización rural, la línea especial de crédito (LEC), el incentivo a proyectos de riego y drenaje, el incentivo a asistencia técnica (IAT), jóvenes rurales, formalización de la propiedad rural, agricultura familiar, oportunidades rurales, programa nacional de reactivación agropecuaria (PRAN), para la reactivación y fomento agropecuario.

Mientras que el Ministerio de Agricultura aumenta su portafolio de proyectos y se convierte en ejecutor, la oferta de servicios del Incoder se ha venido reduciendo, en contravía de la propuesta inicial realizada al crearlo: que fuera el canalizador de múltiples apoyos por una única vía, dando a la institucionalidad unicidad y coherencia, y que ayudara a superar la pérdida de confianza, credibilidad y legitimidad en las instituciones del sector. Una entidad ejecutora que haría públicas sus intervenciones y proyectos y facilitaría el control.

2.13 Despojo de tierras

En el país en el 2014 se registran 5.782.092 personas en situación de desplazamiento, la mayor parte campesinos. Según los resultados de la III Encuesta Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, realizada en el 2010, las hectáreas objeto de despojo o cuyos propietarios fueron obligados a abandonar ascendieron a 6,6 millones, equivalentes al 12% de la superficie agropecuaria del país. Se resalta que la mayoría de los despojos ocurrieron durante el periodo 1998-2008 (5.263.282 hectáreas) y el Incora tituló un área similar. Estos cálculos coinciden con los del proyecto Protección de Tierras de Acción Social, que en el 2010 estableció en 6.556.978 el número de hectáreas despojadas o abandonadas, pertenecientes a 270.680 predios.

Muchos de los campesinos beneficiarios de reforma agraria no inscribieron los títulos concedidos por el Incora, con lo cual no se perfeccionó la tradición de los inmuebles asignados, quedando dentro del patrimonio del Incora y posteriormente en el Fondo Nacional Agrario (FNA), lo que permitiría posteriormente su despojo.

El 23 de enero de 2008 se firma el convenio entre el Incoder, la Unidad Nacional de Tierras Rurales (Unat) y CISA por el cual la segunda le entrega a la última la cartera hasta ese entonces administrada por el Incoder. La UNAT le vende cartera recibida del Incoder a CISA y está a la vez le vende a Covinoc, que con abogados presiona a los campesinos para que les paguen, dando inicio al proceso de compra masiva de tierras en zonas como Montes de María, donde los campesinos deudores del Incoder, afectados por la violencia y quienes habían abandonado sus predios, extorsionados por la amenaza de la pérdida de sus fincas por embargo y remate ante el no pago de sus deudas, vendieron a precios irrisorios sus parcelas, dando al traste con el proceso de luchas agrarias y conquistas paradójicamente en la zona donde se inició el proceso de reforma agraria en el país en los 70.

Según datos de la Unidad de Restitución de Tierras, a principios de enero de 2013 los departamentos con más reclamantes eran Antioquia, Bolívar, Cesar y Tolima, aunque en extensión de tierra donde más se concentra el despojo es en Meta, Antioquia, Cesar, Casanare y Bolívar, cada uno con más de 100.000 hectáreas por restituir.

El Ministerio de Agricultura identificó dentro de las modalidades de despojo la efectuada por vía administrativa o transferencia de derechos a través de instancias administrativas, en la cual se categorizan las siguientes prácticas llevadas a cabo por algunos funcionarios del Incora y el Incoder en todo el país: adjudicación de baldíos por autoridad competente, revocatoria de la asignación y reasignación; aplicación de la caducidad administrativa y reasignación a 15 años; extinción de dominio y asignación a ocupantes; y falsedad ideológica en documento público.

2.14 Ley 1152 de 2007, Estatuto de Desarrollo Rural

En el 2007, el despojo de tierras y el desplazamiento forzado repuntan (un nuevo pico de 339.773 desplazados, y se registra la cifra más alta de desplazamiento étnico: 43.630 personas pertenecientes a comunidades afrocolombianas), se aprueba la Ley 1152, Estatuto de Desarrollo Rural, norma de corta vigencia debido a que fue declarada inconstitucional por no haber cumplido los trámites de la consulta previa.

Con el Decreto 4902 de 2007 se modificó la estructura del Incoder para cumplir las orientaciones de la Ley 1152 de 2007, adelantando una reforma que buscó ampliar la cobertura regional al pasar de 9 oficinas de enlace territorial (OET) a 32 oficinas departamentales. Sin embargo, esta estructura descentralizada no fue reforzada, ya que la mayoría de las oficinas territoriales no contaba con suficientes abogados de planta, situación que todavía persiste.

En vigencia de la Ley 1152 del 2007 se creó la Unat, cuya liquidación terminó el 30 de septiembre de 2009. Su objeto era ser instrumento de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines correspondientes. Durante su existencia los procesos agrarios se paralizaron.

La declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007 revivió de manera inmediata la Ley 160 de 1994, pero durante la existencia del Estatuto de Desarrollo Rural se realizaron transformaciones fundamentales que afectaron la gestión del Incoder; por ejemplo, todos los procedimientos de constitución y ampliación de resguardos fueron asignados al Ministerio del Interior, que duran-

te la vigencia de la Ley 1152 de 2007 no adelantó ningún trámite sobre esta materia.

En marzo de 2009 se proyecta el decreto que ordena la liquidación del Incoder con base en estudios realizados tanto por el Gobierno nacional como por los entes de control, que arrojan como resultado que la entidad padece serios problemas de planificación, gestión y ejecución, sin mencionar los relativos a actos de corrupción, principalmente en la gestión de sus dependencias regionales.

En resumen, la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007 reincorpora la antigua estructura del Incoder, la cual continúa presentando los problemas que surgieron desde la creación de ese instituto. Mediante el Decreto 3759 de 30 de septiembre del 2009 nuevamente se reestructura el Incoder.

2.15 Fracaso de la política agraria entre el 2003 y el 2006

Entre el 2003 y el 2006 se conjugan varios factores que determinan el fracaso de la política agraria: una situación de violencia generalizada que se manifiesta a través del despojo y apropiación de tierras, la adquisición de predios no aptos para reforma agraria y la titulación de baldíos a personas que no cumplen con los requisitos para ser objeto de programas de reforma agraria.

Entre el 2006 y el 2010 el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR) se concentra aún más en la ejecución de la política de desarrollo rural al manejar directamente los instrumentos disponibles: alianzas productivas, oportunidades rurales, Agro Ingreso Seguro (AIS), transformado hoy en Desarrollo Rural con Equidad (DRE). Como instrumento de desarrollo rural a cargo directo del Incoder, le dejan solo las convocatorias para el otorgamiento del subsidio integral de tierras (Ospina, 2012), mecanismo que resultó ineficiente al dispersar la inversión.

En el 2007 se realiza la primera convocatoria de riego y drenaje dentro del programa AIS por parte del Ministerio de Agricultura, aprobado por la Ley 1133, de 9 de abril de 2007, y no por el Incoder. Este programa presentó irregularidades como la asignación de varios subsidios a predios fraccionados de un mismo dueño, asignaciones sin el lleno de requisitos legales, etc.⁹.

⁹ A partir del 2011, el programa AIS se convierte en el programa DRE, orientado a apoyar el mejoramiento competitivo de la producción agropecuaria y a reducir las desigualdades en el campo.

2.16 El “plan de choque” del Incoder y la nueva política de tierras

Como se señaló, desde el año 2009 el Ministerio de Agricultura contemplaba la liquidación del Incoder tras la declaratoria de inconstitucionalidad del Estatuto de Desarrollo Rural. Frente a esta propuesta, la Procuraduría General de la Nación recomendó el fortalecimiento del Incoder para el cumplimiento de los cometidos estatales mediante un suministro adecuado de empleados y recursos. El Incoder no fue liquidado, pero tampoco se atendieron las recomendaciones de la Procuraduría.

En lugar de la liquidación, en el 2010 se optó por la implementación de un “plan de choque” para reestructurar la entidad en el cual el Ministerio de Agricultura concentró aún más la ejecución de las políticas de desarrollo rural en detrimento del instituto, que continuó debilitándose. A pesar de que en el Plan de Desarrollo 2010-2014 se avanzó en la concepción y estructuración de las políticas públicas con un enfoque territorial, esta visión no se ha implementado desde el Incoder, altamente centralizado, ni desde el MADR, que concentra la mayor parte de la ejecución de la política de desarrollo rural.

El plan de choque, lanzado el 15 de octubre de 2010, consiste en la priorización de proyectos de formalización de 312.000 hectáreas como paso previo a la aprobación de la ley de víctimas. La meta de entregar de 350.000 hectáreas intervenidas antes del 3 de agosto del 2011 se cumple exitosamente y se superó, logrando llegar a 361.539 hectáreas el 19 de julio del mismo año.

En agosto de 2010 el Gobierno nacional lanza la nueva política de tierras, en la que se hace un diagnóstico sobre el uso de la tierra, la situación de las reservas forestales, áreas protegidas, las tierras de grupos étnicos, los productivos y conflictos de uso de la tierra. Los componentes de la Política de Tierras que se presentan entonces son:

- Mejorar el acceso a la tierra.
- Modificar el uso actual de la tierra.
- Formalización de la propiedad rural.
- Programa de restitución de tierras.
- Extinción de dominio a tierras habidas ilícitamente.
- Modernización del impuesto predial.

Estos planteamientos se introducen en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Ley 1450 de 2011, que determina igualmente los procesos de planeación de la gestión del Incoder en el 2011, como se muestra en los documentos Incoder Plan de Choque para la Puesta en Marcha de la Política de Tierras y Desarrollo Rural, Plan Estratégico 2010-2014 y el Plan de Acción 2011, en los que se muestra el tradicional diagnóstico de la problemática del sector rural en Colombia respecto a la ocupación, uso y tenencia de la tierra: uso irracional e inapropiado de los recursos naturales, falta de claridad jurídica sobre la propiedad de los predios rurales, ocupación desordenada y desequilibrada del territorio, e inequidad en el acceso a los factores productivos por parte de los pequeños y medianos productores.

2.17 Desarrollo rural con enfoque territorial

El desarrollo rural con enfoque territorial constituye el fundamento sobre el cual se estructura la estrategia del Incoder 2010-2014, cuyo propósito es “lograr el desarrollo sostenible e integral del sector rural, de sus territorios y comunidades, para que los productores rurales de menor nivel de desarrollo relativo ubicados al interior de la frontera agrícola, sean la base de una vigorosa clase media rural, aportando a la generación de riqueza colectiva, en el respeto al medio ambiente”.

El desarrollo rural con enfoque territorial es entendido como la transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las entidades públicas, privadas o de la sociedad civil, o unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad¹⁰.

Este enfoque es una versión avanzada del enfoque denominado “nueva ruralidad”, que surge a principios de la década de los noventa y que postula la necesidad de explotar la totalidad de los recursos disponibles en los territorios rurales más allá de la agricultura tradicional como estrategia para superar la pobreza de los habitantes del campo, en concordancia con el auge de la actividad minera y de hidrocarburos, el turismo y la agroindustria, entre otros.

¹⁰ http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/Infogestion_2013.pdf

El Incoder reconoce que la excesiva centralización ha sido ineficaz, frente a lo cual la propuesta de desarrollo rural con enfoque territorial sería la solución: “Ha sido característica del Instituto hasta el momento, que cada subgerencia misio-nal atiende territorios diferentes, con poblaciones diferentes, mediante acciones diferentes, que contribuyen a la solución de problemáticas puntuales, pero que no logran generar un acumulado o una masa mínima de acciones ordenadas, que impacten social, económica y ambientalmente los territorios”¹¹.

2.18 Decreto 2623 de 2012. Tercera reestructuración del Incoder

Esta ha sido la tercera oportunidad en la cual se reestructura el Incoder, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (Aunap). En ese momento Míriam Villegas, gerente general del Incoder entre el 2012 y 2013, señala como un hecho incomprensible la presencia de 157 abogados en la sede central del Incoder en la ciudad de Bogotá cuando en las territoriales se carecía de ellos y reconoce que al llegar a la entidad se encuentra con una nómina de prestación de servicios entre 1.500 y 1.600 personas y en planta 800¹². A pesar de este diagnóstico, la situación continúa, y las territoriales del Incoder no cuentan actualmente con personal suficiente para adelantar sus funciones.

2.19 Paro agrario 2013

En agosto del 2013 se presenta una crisis de rentabilidad¹³ que se manifiesta en el paro agrario, en el cual los productores protestan por la caída en los precios, que no compensan sus costos de producción. Los menores precios pagados a los productores se deben a i) la caída en los precios de los commodities alimenticios a nivel mundial (4%, 7% anual), especialmente en el segundo semestre de ese año; ii) la mayor producción agropecuaria en el país (3,4% sin café); iii) el mayor volumen importado de cereales, pollo y carne de cerdo; y iv) el aumento del contrabando y el incremento de los costos de producción (del 1,9%) en 2012-2013,

¹¹ http://www.incoder.gov.co/Desarrollo_Rural/Estrategia_de_Desarrollo_Rural.aspx

¹² <http://www.caracol.com.co/noticias/economia/reestructuracion-del-incoder-ante-deficiencias-detectadas-en-algunas-regionales/20120520/nota/1691251.aspx>

¹³ <http://anif.co/sites/default/files/uploads/Mar10-14.pdf>

como consecuencia de los elevados precios de los fertilizantes, los altos costos de transporte y el costo de la mano de obra (Fuente: ANIF).

El paro agrario, como lo reconoce el Incoder, es, sin lugar a dudas, el desafío más importante enfrentado por el Gobierno nacional en el sector de agricultura y desarrollo rural durante el 2013, para cuya superación es necesario concentrar importantísimos esfuerzos política, financiera e institucionalmente¹⁴.

El paro agrario del 2013 obliga al Gobierno a incrementar el presupuesto del sector agropecuario y a adoptar las siguientes medidas: reactivación de los consejos municipales de desarrollo rural (CMDR) y los consejos seccionales de desarrollo agropecuario (CONSEA) como instancias de participación y planeación que permita la elaboración de lineamientos de política para el sector agropecuario y rural y la identificación de proyectos de desarrollo rural viable para ser financiados con recursos del Ministerio de Agricultura en seis líneas: proyectos productivos municipales, vivienda rural, empleo rural temporal, proyectos productivos departamentales, acceso a tierras, riego y drenaje de pequeña y mediana escala.

2.20 El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural

El Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, o Pacto Agrario, es un proceso de construcción participativa para reformular la política pública agropecuaria y de desarrollo rural, como respuesta del Gobierno al paro agrario del 2013.

Este ejercicio participativo se realiza a través de los CONSEA y los CMDR, instancias a través de las cuales se priorizarán las iniciativas agropecuarias presentadas por organizaciones de productores a través seis líneas de financiación:

- a. Proyectos productivos municipales.
- b. Vivienda rural.
- c. Empleo rural temporal.
- d. Proyectos productivos departamentales.
- e. Acceso a tierras.
- f. Riego y drenaje de pequeña y mediana escala.

¹⁴ http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/Infogestion_2013.pdf

Los proyectos de acceso a tierras serán priorizados por los CONSEA y viabilizados por el Incoder a partir de las condiciones establecidas para el acceso al subsidio integral directo de reforma agraria.

El Pacto Agrario orienta su trabajo en dos frentes: el primero, destinado a generar insumos para la elaboración de lineamientos de política para el sector agropecuario y rural a partir de la participación directa de los actores rurales y sus organizaciones en los CMDR, en los CONSEA y en el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial.

El segundo componente del pacto es el apoyo de proyectos que mejoren la competitividad de la producción agropecuaria y el desarrollo rural en los departamentos y municipios del país.

Dentro de la estrategia del Pacto Agrario, el Gobierno identifica 27.686 organizaciones, de las cuales se tiene relación directa con 16.114 y se hacen contactos con las restantes para formalizar su participación (tabla 1).

Tabla 1.
Organizaciones sociales identificadas por el Gobierno para la implementación del Pacto Agrario.

Tipo de organización	Número	%
Asociaciones agropecuarias y campesinas	4.856	17,5
Organizaciones solidarias	5.586	20,2
Sindicatos agropecuarios	1.694	5,1
Organizaciones comunales	14.150	51,1
Organizaciones afrodescendientes	1.400	5,1
Total	27.686	100

Fuente: Ministerio de Agricultura.

2.21 Mesa de interlocución agraria

Con ocasión de los paros agrarios de 2013, mediante el Decreto 870 de 8 de mayo de 2014 se regula la Mesa Única Nacional como un espacio de participación con 35 voceros de las organizaciones sociales integrantes de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

El 13 de mayo de 2014 el Gobierno firma los acuerdos con los representantes de las organizaciones integrantes de la Cumbre Agraria, a saber: ANZORC, Marcha Patriótica – MIA, ASCAMCAT - MIA, ACA- MIA, ONIC, PCN, Congreso de los Pueblos, Coordinador Nacional Agrario, Mesa Nacional de Unidad Agraria, Movimiento por la Constituyente Popular, Asociación Nacional Agraria Campesina, COMOSOC, Asociación Campesina y Popular, FENSUAGRO.

Los acuerdos pactados incluyen un bloque sobre derechos humanos y uno económico que establece que se destinarán \$ 250.000 millones durante la vigencia 2014 para financiar 30 proyectos priorizados por los miembros de la Cumbre para fomentar la economía campesina, indígena y afro.

El 3 de octubre 2014 se instala en Bogotá la Mesa Única Nacional de Negociación con el Gobierno nacional, instancia donde se discuten las propuestas y exigencias de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular.

En la práctica, la Mesa Única Nacional de Negociación si bien reúne en un solo espacio los distintos movimientos que participaron en el paro, no hay una agenda única, sino es el escenario de exigencias regionalistas y sectoriales que no obedecen a un proyecto unificado, lo que prima es la exigencia de recursos para proyectos. Esta multiplicidad de organizaciones evidencia, entre otras, la falta de unidad del movimiento campesino, la capacidad de presión de las movilizaciones sociales, el desconocimiento del Incoder como instancia para la ejecución de proyectos agropecuarios, la prevalencia de decisiones políticas sobre técnicas y el paralelismo de dos escenarios –Pacto Agrario y Cumbre Agraria– y cómo esta última logra obtener más recursos de las vigencias fiscales de 2014 y 2015 que los que pueden aspirar las más de 16.000 organizaciones que el Gobierno contactó para el Pacto Agrario, deslegitimando los CMDR y los CONSEA como instancias de planeación frente a la asignación directa de recursos sin criterio técnico, y sin seguimiento y control (tabla 2).

Tabla 2.
Presupuesto de inversión Fondo de Fomento Agropecuario.

Presupuesto de inversión Fondo de Fomento Agropecuario	2014	2015	Total
Cumbre Agraria Campesina y Popular	19.682.945.602	69.993.058.902	89.876.004.505
Pacto Agrario proyectos municipales	10.252.186.031	63.204.795.449	73.456.981.480
Pacto Agrario proyectos departamentales	30.333.333.333	134.981.669.651	165.315.002.984

Fuente: Ministerio de agricultura

2.22 Institucionalidad agraria para el posconflicto

El Incoder en su plan estratégico 2010-2014 reconoce cuatro problemas estructurales en el sector agrícola: desplazamiento forzado, concentración de la tierra, uso inadecuado de los recursos productivos y pobreza en el campo.

La institucionalidad agraria existente no es adecuada para el posconflicto, en especial porque el Incoder no puede garantizar el cumplimiento de los objetivos constitucionales y legales en materia de garantía de derechos de las comunidades rurales, habida cuenta de que es una institución que durante ocho años participó en vulneraciones de derechos humanos a través de la legalización del despojo y desconocimiento de los derechos de la población desplazada.

Esta situación determina que actualmente el nivel central del Incoder haya recogido procesos críticos que considera no deben ser llevados en las territoriales, ya sea por desconfianza respecto a sus propios funcionarios o por considerar que sus equipos no están en capacidad de enfrentar las presiones de las mafias que operan en provincia.

3. Evaluación de la gestión del Incoder

La gestión del Incoder no ha garantizado el cumplimiento de los fines establecidos en la Ley 160 de 1994; por el contrario, ha contribuido a acrecentar los fenómenos de despojo y concentración de tierras en la medida que muchos de sus exfuncionarios participaron en proyectos encaminados a despojar de tierra tanto a campesinos sujetos de reforma agraria como a la nación. En el primer caso, mediante despojo por vía administrativa o titulación de baldíos a personas sin derecho alguno, en desmedro de los derechos de comunidades campesinas e indígenas (como el caso denunciado por la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Antioquia); y en el segundo caso al no realizar las actuaciones orientadas a la recuperación de baldíos acumulados irregularmente como en la altillanura.

Para Juan Manuel Ospina (2012), director del Incoder entre agosto de 2010 y marzo de 2012, esta institución nace con un doble pecado original, del cual no se repuso diez años después: “De una parte, un desequilibrio estructural entre el conjunto de funciones y responsabilidades heredadas integralmente de las entidades liquidadas y la precariedad de los recursos humanos y presupuestales dejados a su disposición para el cumplimiento del objetivo asignado”¹⁵.

En el momento de la liquidación, la planta de las cuatro instituciones era de 3.500 funcionarios; el Incoder empieza a operar con 764, a pesar de que en los

¹⁵ Ospina, J. M. El Incoder y la tarea del desarrollo rural en Colombia. Informe de gestión agosto 2010-marzo 2012, 2012.

estudios previos se le asignaron 1.115 (Ospina, 2012). Para el 2013 la planta total del Incoder se componía de 679 cargos (369 de nivel profesional, 161 de nivel técnico).

El segundo pecado original, según Ospina, se expresa en que las entidades liquidadas no alcanzaron a fusionarse para operar de manera integrada. Estas siguieron presentes y de alguna manera actuantes a través de las cuatro subgerencias que se crearon (Ospina, 2012).

Esta desarticulación en las subgerencias se observa en la ejecución de los proyectos misionales, en un mismo territorio y sin coordinación entre ellas. Ejemplo de lo anterior es el proceso de constitución de zonas de reserva campesina (ZRC), que no ha coordinado con el proceso de ampliación de constitución y ampliación de resguardos, como fue el caso de la ZRC del Catatumbo, en la cual las comunidades indígenas barí manifestaron que no habían sido consultadas para la creación de una ZRC en un territorio que consideraban ancestral y sujeto de ser incluido en una ampliación del resguardo.

La percepción generalizada por parte de los procuradores judiciales ambientales y agrarios es que la gestión del Incoder se ve afectada por la excesiva centralización, que conlleva demoras en el trámite de los procesos, unida a la falta de profesionales permanentes, que es suplida con contratistas vinculados tardíamente a final de año.

A lo anteriormente descrito se agrega una incompreensión por el nivel central de la realidad regional, que no tiene en cuenta las verdaderas necesidades en materia agraria; ejemplo de esto son el desconocimiento del talento humano local y de las grandes distancias existentes entre la sede de la territorial y el lugar en donde debe desarrollarse una diligencia de inspección ocular, así como la insuficiencia de los recursos financieros suficientes para emprender proyectos incluyentes y sostenibles que redunden en desarrollo regional.

Otro de los factores que afecta la prestación de servicio en las territoriales del Incoder es la necesidad de cumplir metas, que lleva a la aprobación apresurada de los procesos sin completar el lleno de los requisitos, como es el caso de las adjudicaciones, las cuales en su mayoría no reúnen los conceptos de viabilidad ambiental que emite la autoridad ambiental regional, lo que entorpece los logros por adjudicaciones.

Igualmente, las territoriales no cuentan con archivos organizados; no se realiza gestión de archivo, lo que genera desorden, corrupción y pérdida de expedientes que corresponden a casos graves.

3.1 Rotación de personal

La gestión del Incoder se ve afectada por la permanente rotación de personal, con las indeseadas consecuencias que ello genera, como la inexistencia de una política integral y coherente para el desarrollo de las tareas misionales que le son asignadas al Instituto y la falta de una cultura o conocimiento institucional de los asuntos a cargo de diferentes servidores, entre otras.

3.2 Centralización del Incoder

La centralización del Incoder, atendiendo desde Bogotá procesos de las territoriales, impide que los procuradores judiciales los conozcan antes de la notificación de los actos finales, situación que conlleva la pérdida de la posibilidad de ejercicio de control y carencia de información, que imposibilita respuesta oportuna y eficaz a los usuarios, pues no existe intercambio de información entre las territoriales y oficinas centrales del Incoder que permita acceder en tiempo real al estado de los procedimientos.

3.3 Contratación de personal externo y necesidad de reforzar planta de personal

El Incoder adelanta los programas con contratistas externos, cuya demora en la contratación afecta la prestación del servicio. La centralización de funciones y la contratación de profesionales desde Bogotá, como los topógrafos, dilatan los procesos y demoran la toma de decisiones administrativas.

Esta contratación podría tener vicios de ilegalidad, pues se está ante la figura del contrato realidad, que da derechos prestacionales a los contratistas que están sujetos a subordinación o dependencia, con una clara vulneración de los derechos laborales de los supuestos contratistas, o se está claramente afectando la prestación del servicio por parte de contratistas que no tienen mayor

grado de dependencia de la entidad contratante para el desarrollo de funciones misionales.

De acuerdo con los procuradores judiciales ambientales y agrarios entrevistados, algunos contratistas no reúnen el perfil requerido por falta de estudios y experiencia, acarreando múltiples fallas en los trámites de los expedientes, hecho que genera demoras.

Todas estas anomalías resaltan la necesidad de organización y reestructuración del Incoder para lograr un avance que permita la conclusión de procesos que llevan varios años activos.

Se recomienda reforzar los proyectos misionales del Incoder con la vinculación de profesionales del campo tales como agrónomos, topógrafos, veterinarios y técnicos agropecuarios, etc., para que se desarrolle una mejor labor en las parcelaciones establecidas en las territoriales prestando asistencia técnica, formulando proyectos productivos y ejerciendo control y seguimiento a los campesinos que aún están dentro del régimen parcelario, y así poder lograr una verdadera reforma agraria, con la vinculación de personal calificado, preferiblemente de planta, para que pueda existir continuidad en la ejecución de cada programa y proyecto, lo que se pierde con personal vinculado por contrato. Se debe proponer la descentralización administrativa para que las territoriales a nivel nacional puedan asumir de manera eficiente y eficaz los trámites o procedimientos agrarios asignados por la Ley 160 de 1994.

3.4 Debida notificación y ejecutoria de actos administrativos: lentitud en los procesos

Se reitera la necesidad del cumplimiento de la circular 050 de 2014 de la Oficina Asesora Jurídica del Incoder, que indica la necesidad de lograr las notificaciones y ejecutorias a los actos administrativos que se profieran en el Instituto.

Ejemplo de la lentitud de los procesos es el tiempo de resolución de recursos; por ejemplo, la territorial Córdoba se toma un promedio de cinco meses para resolver un recurso y nueve cuando es necesario la práctica de pruebas.

En atención al principio constitucional de celeridad, establecido en el artículo 209, se hace necesario resolver con prontitud los recursos interpuestos por los procuradores judiciales ambientales y agrarios frente a actos administrativos del

Incoder; en este punto se observa que apenas en el año 2014 se están resolviendo recursos interpuestos a partir del año 2008. Se observan con frecuencia falencias en la argumentación expuesta para negar solicitudes de adjudicación o archivarlas, siendo necesario presentar recursos de reposición para aclarar o corregir la parte motiva o para revocar.

3.5 Representación judicial

Igualmente, la representación judicial del Incoder en las territoriales está a cargo de abogados seleccionados en el nivel central y con cobertura nacional, lo que dificulta la defensa de los intereses de la entidad por cuanto no se permite la inmediatez, y la dirección territorial ignora la situación de los procesos.

La tercerización realizada con firmas de abogados desde Bogotá está adelantando procesos como la titulación de baldíos en todo el país; de sus resultados no tienen conocimiento ni las territoriales ni los procuradores judiciales.

3.6 Empresas comunitarias

Hasta 1969, el 97,2% de la superficie transferida por el Incora a beneficiarios de la reforma agraria fue parcelada en unidades de explotación familiar (Suárez, 1972). Desde 1970, el Incora enfocó su política de asentamientos hacia la promoción de formas asociativas de producción, en especial hacia la denominada empresa comunitaria, que ya desde 1969 había cobrado importancia. En 1972 existían 503 empresas comunitarias con 135.455 hectáreas distribuidas por el Incora en 5.778 familias, que correspondía al 48,7% del total de familias beneficiadas por programas de reforma agraria. En 1975 el Incora había organizado alrededor de 1.200 empresas comunitarias que agrupaban 20.000 familias campesinas.

Este experimento se inspiró en la experiencia de los kibutz israelíes, que a su vez eran herederos de las granjas colectivas soviéticas (*koljoz*), pero no pudo aplicarse exitosamente en Colombia por cuanto no existe tradición para trabajo asociativo en el campo, donde la mentalidad del campesino es individualista.

A pesar del fracaso del programa de empresas comunitarias, se requiere hacer seguimiento a los predios y familias adjudicatarias de predios del Fondo

Nacional Agrario y a los subsidios para acceso a tierras o proyecto productivo dentro del régimen de prohibición respectivo.

3.7 Procesos de condición resolutoria y caducidad administrativa

No es aceptable que las direcciones territoriales aleguen falta de recursos para no adelantar los procesos administrativos de condición resolutoria y caducidad administrativa, ya que dichas acciones son de competencia legal expresa del director territorial y, en donde corresponde, del coordinador técnico. Es importante que la gerencia general logre la consecución de recursos para las capacitaciones para que dichos funcionarios adelanten de manera adecuada los procesos de condición resolutoria y caducidad administrativa o que se realicen videoconferencias para tal fin, a las cuales deberían asistir obligatoriamente los directores territoriales y los coordinadores técnicos.

3.8 Variable ambiental en programas misionales de acceso a tierras

A pesar de que se viene prestando más atención a la normatividad ambiental, se hace necesario reforzar este tema por cuanto es indispensable la protección de fuentes hídricas y ecosistemas estratégicos. Al respecto se considera que se deben modificar los formatos de los actos administrativos de adjudicación, a fin de que se dejen, según el caso, las recomendaciones de conservación pertinentes, cuyo incumplimiento debe acarrear la reversión del título.

Es importante resaltar que respecto a los inmuebles rurales objeto de reforma agraria, el Instituto debe velar por que se tengan los respectivos planos y la variable ambiental determinada por la corporación autónoma regional respectiva (incluyendo los casos de reubicación en cumplimiento de fallos judiciales). Se recomienda que el Incoder realice las inspecciones oculares con el acompañamiento de la autoridad ambiental.

4. Análisis de procesos misionales del Incoder

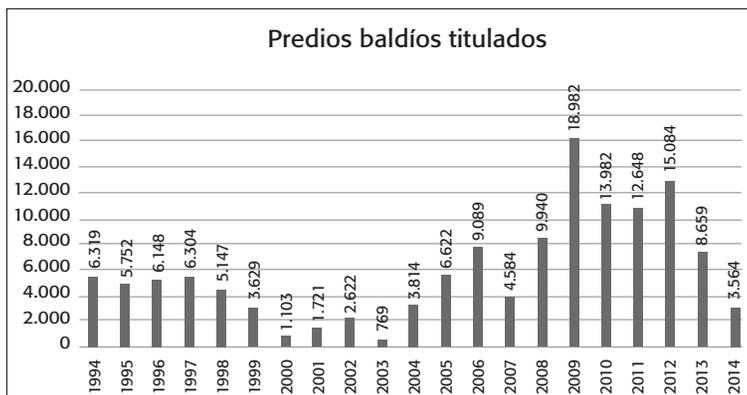
4.1 Titulación de baldíos

El proceso de titulación de baldíos en el Incoder está a cargo de la Subgerencia de Tierras Rurales - Dirección Técnica de Baldíos; su objeto es la adjudicación de terrenos baldíos de la nación, los cuales, de conformidad con lo establecido en la Ley 160 de 1994, están bajo su administración.

Al respecto es necesario señalar que el Estado colombiano renunció en 1973 a la realización de una reforma agraria redistributiva y adoptó la titulación de baldíos como la forma de encauzar las demandas del campesinado. Entre 1972 y el 2002 el Incora tituló 421.819 predios para un total de 15.561.453,6164 hectáreas, es decir, un promedio de 14.060 familias y 519.715 hectáreas anuales.

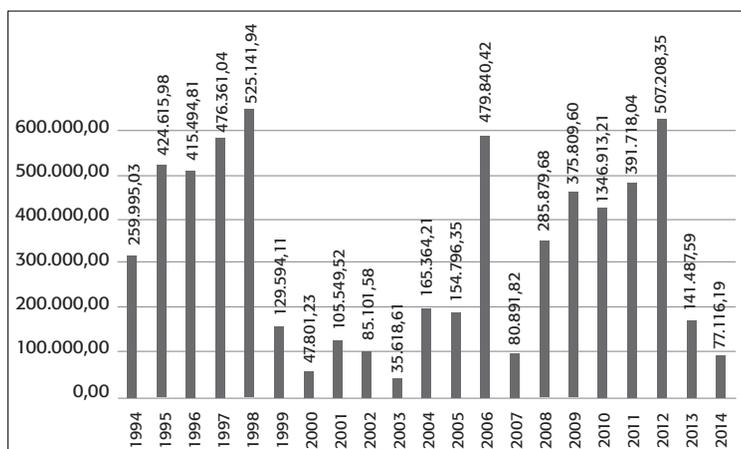
Durante el periodo 1994-2014, 145.565 títulos baldíos fueron adjudicados a familias que accedieron de manera definitiva a la propiedad con un área titulada de 5.512.299,281 hectáreas (gráfica 5 y 6).

Gráfico 5.
Titulación de predios baldíos durante el periodo 1994-2014.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder

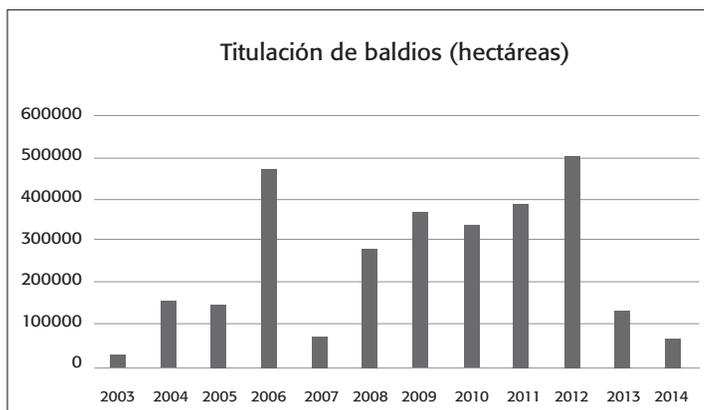
Gráfico 6.
Titulación de baldíos durante el periodo 1994-2014.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

El Incoder, por su parte, entre el 2003 y el 2014 tituló 106.820 baldíos, para un total de 3.042.644,05 hectáreas, con un promedio de 10.612 familias y 296.908 hectáreas anuales.

Gráfico 7.
Titulación de baldíos por hectáreas.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

En el periodo 2003-2014 se puede evidenciar que el 2006 y el 2012 fueron los años de mayor titulación (15.084 terrenos baldíos –507.208,3488 hectáreas– para el año 2012 (gráfico 7).

El programa de titulación de baldíos no promueve el uso eficiente y la sostenibilidad económica, ecológica y social de la tierra. El Incoder desconoce la función ecológica de la propiedad al adjudicar baldíos con explotación vigente contraria al uso del suelo. Por otra parte, aumenta la concentración de la tierra al presentarse venta inmediata del baldío una vez titulado.

A pesar de lo anterior, el programa de titulación de baldíos se presenta como exitoso.

De acuerdo con el sistema de información de desarrollo rural del Incoder, SIDER, desde 1900 hasta el 26 de junio 26 de 2014 se han realizado 586.788 titulaciones de baldíos, para un total de 23.483.696,6457 hectáreas, a pesar de lo cual la concentración de la tierra persiste, ya que la titulación en áreas de colonización impulsa nuevas colonizaciones y ventas de sus derechos como propietarios recién formalizados.

4.1.1 Retraso del catastro

Una situación que está afectando la titulación de baldíos es el retraso del catastro, que impide la identificación de los baldíos existentes. De hecho, no existe un inventario de baldíos a pesar de que el Incoder es el administrador de estos bienes de la nación.

Desde su vigencia, 2012, el Incoder ha implementado mecanismos que le han permitido obtener mayor información sobre los predios por adjudicar, tales como la suscripción de convenios interinstitucionales con entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Universidad Distrital, entre otros, buscando el cruce de bases de datos, la elaboración de los levantamientos topográficos y la organización documental, la cual lleva años de atraso (Contraloría General de la República, 2013).

4.1.2 Venta de predios inicialmente titulados como baldíos

Comoquiera que no existe ninguna restricción para la venta de baldíos, los beneficiarios venden inmediatamente, o incluso antes, el predio solicitado. Igualmente, se da la titulación a testaferros que representan a personas naturales o jurídicas que adelantan procesos de englobe de baldíos.

La Contraloría General de la República, en su informe de auditoría al Incoder vigencia 2012, encontró que el 10% de los predios baldíos adjudicados a nivel nacional se están vendiendo en un periodo inferior a seis meses, observando que esta situación es bastante acentuada en el departamento de Bolívar (ventas masivas del sur). De igual forma, se concluye que el 41% de los predios adjudicados son vendidos antes de transcurrir los cinco años. Lo anterior muestra cómo el programa de titulación de baldíos no está cumpliendo con la función social de la propiedad ni atiende a los propósitos de una verdadera reforma agraria, sino, por el contrario, estaría contribuyendo al aumento de la concentración de la propiedad y presionando para la intervención de áreas no intervenidas para una nueva titulación.

La Procuraduría coincide con la Contraloría en el sentido de que, si bien no existe una limitación de carácter legal que impida enajenar los predios materia de una adjudicación, es necesario implementar mecanismos legales y de segui-

miento que garanticen que con la asignación de baldíos se logren los fines previstos en el artículo 64 Constitucional, en especial lo que respecta al deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

4.1.3 La unidad agrícola familiar (UAF)

La UAF se creó por medio de la Ley 135 de 1961, que la definió como “la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de la mano de obra extraña al núcleo familiar”.

La Ley 160 de 1994 redefine la unidad agrícola familiar como la cantidad de tierra que requiere una familia para obtener un ingreso mínimo: “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”. La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la producción así lo requiere.

En el Acuerdo 16 de 1996 de la junta directiva del Incora (hoy Incoder), se establece el valor de dos salarios mínimos legales mensuales como los ingresos mínimos que debe generar el proyecto productivo que se adelante en la UAF. Se ha constituido en criterio arbitrario y antitécnico para la titulación de baldíos, pues se ha justificado por ese mecanismo la entrega de grandes extensiones de tierra propiedad de la nación a supuestos ocupantes que inmediatamente las venden a personas naturales o jurídicas que simplemente acaparan la tierra o la dedican a proyectos productivos distintos a los de ganadería extensiva, actividad que justifica la necesidad de tierra en esas cantidades.

En conclusión, se requiere modificar la UAF y se debe suspender la titulación de baldíos argumentando ocupación con ganadería extensiva, muchas veces inexistente, y porque se han evidenciado titulaciones con base en informes técnicos en los cuales no se ha realizado la respectiva visita de inspección ocular.

Por otra parte, el Incoder trabaja con una UAF que construye a partir de proyectos productivos, forzándolos técnicamente en el escritorio para que arrojen ganancias de dos salarios mínimos, jugando con los parámetros de tal forma que es imposible en la práctica obtener esos rendimientos, pero que justifican la adquisición de predios costosos e improductivos bajo el argumento de que se pueden incluir varias familias, pues la UAF productiva garantizará el restablecimiento de esas familias. Entre más familias, más recursos por concepto del subsidio de tierras para justificar la compra a precios por encima del valor comercial.

Si bien la UAF ha favorecido la concentración de tierras en aquellas zonas donde era exageradamente alta, se ha convertido en un freno a la formalización de latifundio en regiones donde se realiza sustracción de zonas de reserva forestal, como es el caso de zonas de reserva campesina, ya que las titulaciones se limitan al máximo de la UAF, por lo que se acude al fraccionamiento del predio para titular entre varios miembros de la familia y poder seguir controlando la tierra de esta manera.

Propuestas como la UAF forestal que tienden a aumentar la UAF van orientadas a consolidar el latifundio, bajo el supuesto de la vocación conservacionista del campesino.

Uno de los errores de titulación por medio de la UAF es suponer que la tierra es un recurso inagotable. Se desconoce el derecho a la explotación de la tierra de las futuras generaciones. Para el Vichada, la UAF estaba calculada en 2.700 hectáreas; actualmente está en 1.200. En el año 2009, el área de la UAF dispuesto para los municipios de Solita (Caquetá) era de 973 hectáreas, para Puerto Lleras es de 1.600, mientras que para Mapiripán, Puerto Concordia y San Martín está en 1.420, desconociendo cambios en la productividad de los suelos, mejoramiento en vías de comunicación y las condiciones de orden público imperantes en la zona, que han sido controladas por grupos armados al margen de la ley que han incidido en dinámicas de desplazamiento.

4.1.4 Inventario de baldíos

El Incoder no posee un inventario actualizado de baldíos, lo que ha facilitado el despojo de ocupantes. Debería existir un registro de ocupación de baldíos en

zonas de reserva forestal, ya que sus bases de datos están desactualizadas y hay deficiencias en los sistemas de información, gestión documental y archivo.

De acuerdo con información suministrada por el Incoder sobre solicitudes de protección de tierras abandonadas contenidas en el RUPTA a septiembre del año 2014, de 54.648 fueron tramitadas 33.577 con nota devolutiva, muchas de las cuales corresponden a predios baldíos sobre los cuales es imposible realizar la medida de protección por no estar identificados. Así mismo, el RUPTA reporta 7.913 solicitudes realizadas por personas que se reconocen como ocupantes; 6.791 fueron tramitadas con nota devolutiva por las razones anteriormente referidas. Es necesario resaltar que la mayoría de las veces el campesino, a pesar de ser ocupante, no se reconoce como tal, pues desconoce el concepto y se considera propietario, aunque lo único que acredite su derecho sea una simple cartaventa, siendo ajenos a su vocabulario los términos poseedor y ocupante, que son sofisticaciones jurídicas propias de los abogados. De ahí la importancia de adelantar programas de formalización de predios, ya que esta situación de informalidad ha facilitado el despojo.

La Procuraduría General de la Nación considera que el Incoder debe realizar los ajustes institucionales que se requieren para la atención de las solicitudes de restitución de tierras. Ejemplo de esta necesidad es el inventario de baldíos de la nación, cuyo levantamiento se encuentra ordenado en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Adicionalmente, se debe mejorar el manejo del archivo histórico de la entidad, el cual se requiere para adelantar los procesos de restitución de tierras.

4.1.5 Titulación de baldíos en áreas de exploración y explotación petrolera

La actividad minera y de hidrocarburos está afectando la titulación de la tierra, ya que el Incoder profiere negaciones a solicitudes de titulación sin comprobar la veracidad de las actividades de exploración y explotación que correspondían muchas veces a pozos taponados y abandonados.

El Incoder ha sido renuente a titular predios ubicados dentro de los cinco kilómetros de áreas de explotación de recursos naturales no renovables, especialmente hidrocarburos, situación que motivó a la Procuraduría a interponer los correspondientes recursos de reposición, que en su mayoría han sido acogidos.

Se estaba interpretando el artículo 67 de la Ley 160 de 1994, considerando que la exclusión de titulación de los cinco kilómetros se realiza respecto al bloque petrolero y no al pozo, situación evidente en Putumayo, Meta y Casanare, donde no se está titulando por esta razón.

Estas dificultades se superarán con la expedición de la Ley 1728 de 18 de junio de 2014, que estableció como inadjudicables los baldíos dentro del radio de 2.500 metros alrededor de la zona donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables.

4.1.6 Procesos de pertenencia para acceder a baldíos

Resulta preocupante la apropiación de baldíos por vía de sentencias judiciales, lo que constituye un verdadero despojo contra el patrimonio de la nación. Los baldíos únicamente pueden ser titulados por el Incoder; por esta razón, en procesos de pertenencia contra personas indeterminadas debería siempre vincularse a esta institución que es la encargada de la administración de los baldíos, e igualmente notificarse a la Procuraduría General de la Nación a través de los procuradores judiciales ambientales y agrarios, quienes bajo la presunción de que estos predios son baldíos de la nación deberán actuar en defensa de los mismos.

Por medio de la maniobra fraudulenta referida se accede a extensiones de tierra superiores a las permitidas por la ley para la titulación de baldíos (UAF) en beneficio de particulares que no reúnen los requisitos para ser beneficiarios de programas de reforma agraria o respecto a predios no susceptibles de adjudicación por limitaciones ambientales.

Al respecto, la Superintendencia de Notariado y Registro y el Incoder promulgaron la instrucción conjunta número 13 de 13 de noviembre de 2014, por la cual se dan instrucciones a los registradores de instrumentos públicos del país y a los directores territoriales del Incoder para que adelanten acciones, entre ellas la no inscripción de sentencias de declaraciones de pertenencia sobre baldíos y la interposición de tutelas por parte del Incoder por violación al debido proceso cuando la entidad no haya sido vinculada a un proceso de pertenencia, y el adelantamiento de procedimientos de clarificación de dominio para determinar si los bienes prescritos corresponden a baldíos de la nación.

4.1.7 Verificación de requisitos de los beneficiarios de titulación de baldíos

El Incoder estaría titulado a solicitantes que según las propias consultas de bases de datos de la institución son poseedores, propietarios o adjudicatarios de otros bienes rurales, sin que estas circunstancias sean advertidas o consideradas por los funcionarios encargados de sustanciar los procedimientos. Cuando esas circunstancias son advertidas, no existe uniformidad de criterio en las decisiones tomadas, pues en unas se adopta la tesis de adjudicar teniendo en cuenta la sumatoria de la UAF y en otras circunstancias similares simplemente se niega la adjudicación.

Desde el año 2013 el Incoder está intentando mejorar la verificación de requisitos para beneficiarios de titulación de baldíos; ahora se están cruzando todos los datos de los solicitantes, bases de datos del Incoder, IGAC, DIAN, afiliación a salud, cámara de comercio, RUPTA, para conocer si la persona es desplazada o no, etc., lo cual implica analizar, de un lado, si la persona es sujeto de reforma agraria y, de otro, conocer cuál es en realidad el vínculo de los solicitantes con el predio.

4.1.8 Acumulación de baldíos en la altillanura

La Orinoquía ha sido proyectada como la última frontera agrícola en la cual se ejecutarán proyectos agroindustriales bajo la figura de Zonas de Desarrollo Empresarial, sobre los cuales no se ha calculado el impacto ambiental que generarán en esos ecosistemas. Al respecto, no ha habido resultados claros sobre el predio Carimagua, proyecto que el Incoder ha catalogado como de especial interés por considerarse que es un laboratorio del modelo de intervención que se quiere llevar a la altillanura.

En el Meta se han titulado 4.568 predios a personas naturales, para un total de 1.894.835,5231 hectáreas entre 1949 y el 2013. En el Vichada se han titulado 3.457 predios, para un total de 2.348.536,194 hectáreas.

El municipio de Cumaribo (Vichada), el más extenso de Colombia (6.519.300 hectáreas), presenta en el 2014, 622 solicitudes de protección por predios abandonados por la violencia.

En la Orinoquía los finqueros tradicionalmente han ocupado predios de grandes extensiones de tierra que han empezado a vender a personas jurídicas, en violación a la prohibición contemplada en la Ley 160 de 1994, de acumular tierras, originariamente baldíos. Para su legalización han fraccionado grandes predios entre familiares o testaferros, que se venden tan pronto como han sido titulados.

El interés de los grandes empresarios por la altillanura es simultáneo a una inusitada actividad por parte del Incoder en materia de titulación de baldíos en el Vichada, ya que en el año 2004 solo se titularon 43 predios, en el 2005 fueron 15 y en el 2006 se entregaron 277.

Algunos casos que muestran las irregularidades referidas ocurridas en la altillanura son los siguientes:

Caso 13. Uno de los casos más emblemáticos está relacionado con las titulaciones realizadas por el Incoder en el municipio de La Primavera (Vichada), donde tuvo influencia uno de los bloques del narcoparamilitar alias Macaco, a personas cercanas al entonces senador de Risaralda Habib Merheg. Entre el 30 de octubre y el 17 de noviembre de 2006 se expedieron las resoluciones adjudicando fincas a conocidos del senador y 21.805 hectáreas a 18 personas más oriundas de Pereira y Dosquebradas.

Caso 14. En noviembre de 2004 el Incoder tituló a tres particulares 5.000 hectáreas que conforman la finca La Campana, habitada desde hace más de 70 años por indígenas de la etnia sikuani, que hacen parte del resguardo Awalibá, en Puerto Gaitán (Meta). En el 2009 el mismo Incoder devolvió la finca a la comunidad indígena.

Caso 15. Predio Carimagua. El ICA entregó en el 2005 al Incoder este predio en el municipio de Puerto Gaitán (Meta), predio de 17.000 hectáreas para ejecución de "Programas de asentamiento de desplazados, reincorporados orientado a brindar opciones productivas y de futuro a familias desplazadas por la violencia". El Incoder en el 2007 mediante acuerdo cambió la destinación del predio, el cual iba a ser entregado a empresarios para adelantar proyectos agroindustriales de palma. En el 2008 la Procuraduría General de la Nación solicitó la revocatoria directa del acuerdo referido.

4.1.9 Titulaciones irregulares de baldíos en Antioquia

Antioquia es el departamento más afectado por el despojo y el abandono de tierras. De los 97 municipios afectados por la problemática, 16 se identifican como de alta densidad, en los cuales se estima que existen 26.207 predios abandonados (Contraloría General de la República, 2013).

La crisis humanitaria regional referida anteriormente no se compadece con las titulaciones irregulares de baldíos que se han presentado en esa territorial del Incoder, donde la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria del mencionado departamento, en ejercicio de su función preventiva, en los años 2012-2014, encontró que de 2.000 expedientes revisados se habrían realizado de manera ilegal 1.735 adjudicaciones de baldíos (aproximadamente 100.000 hectáreas).

Las irregularidades detectadas son:

- Titulación de grandes extensiones a terratenientes y personas adineradas con inmuebles en municipios reconocidos por el alto valor de la tierra.
- Adjudicaciones de baldíos para casas de veraneo sin explotación alguna, locales comerciales.
- Adjudicaciones por encima de la UAF permitida.

Por otra parte, el Incoder no está resolviendo los recursos interpuestos por la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Antioquia que señalan las irregularidades y la violación a las normas que rigen la materia, y continúa con el trámite de adjudicación y registro. De las actuaciones de esta Procuraduría, además de las actuaciones disciplinarias, la Fiscalía ha iniciado varios procesos legales por medio de los cuales se ha detenido a seis funcionarios del Incoder y a doce particulares.

La Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Antioquia ha interpuesto 358 revocatorias directas, y a la fecha solo se han tramitado tres procesos, ordenados por tutelas interpuestas por particulares.

La parálisis del trámite de revocatoria directa se debe a la centralización de los procesos y al escaso presupuesto de las territoriales que se concentra en el proceso de titulación de baldíos.

La Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Antioquia revisó 561 expedientes de adjudicación de baldíos en la territorial de ese mismo departamento, con el fin de detectar casos de corrupción. Luego de profundizar en la verifica-

ción y cotejo de la información y firmas, sobre todo en la calidad del adjudicatario, se encontró que el 95% de estas adjudicaciones de tierras baldías se habían realizado en forma irregular. Ante la solicitud que hizo la Procuraduría, el Incoder procedió a revocar directamente las 561 resoluciones de adjudicación. Con esta actuación, la Procuraduría evitó que salieran del Estado fraudulentamente alrededor de 39.000 hectáreas.

Caso 16. Predio Siete Vueltas. Municipio de Necoclí. En este caso se observa la adjudicación por parte del Incoder en favor de un terrateniente de un bien baldío del que se había despojado a una familia desplazada.

En 1986, la señora Cristobalina Martínez compra el predio de 70 hectáreas denominado La Joba situado en Necoclí (Antioquia). El proceso de despojo material y jurídico del predio se inicia en 1993 cuando la familia es desplazada por un grupo paramilitar. En 1997 asesinan a Leopoldo Valdez, esposo de la propietaria y a su hijo, Alonso Valdez, cuando visitaban la zona. En diciembre de 2007 el Incoder adjudica el predio a Alberto Echeverri (conocido terrateniente de la zona), asumiendo que es un baldío. La familia Valdez Martínez interpone los recursos pertinentes y logra en mayo de 2008 que se emitan medidas de protección sobre el predio. En noviembre de 2009 la Comisión Regional de Restitución de Bienes de Antioquia incluye a la familia Valdez en el proceso de restitución del programa piloto que se adelantó en la región de Urabá.

El predio es restituido el 17 de noviembre del 2009 en el marco del acto público de restitución y restablecimiento del derecho a favor de seis familias que figuran como propietarias de 35 hectáreas en el corregimiento El Totumo del municipio de Necoclí.

A pocos días de la restitución, hombres armados amenazaron a los dueños del inmueble para que abandonaran la finca porque "ya tenía dueño". Cinco meses después el señor Albeiro Valdez, hijo de Cristobalina Martínez aparece muerto luego de ser citado a una reunión por el grupo armado denominado las Águilas Negras. El dictamen inicial de medicina forense señaló muerte violenta como la causa del deceso; horas después se cambió el concepto inicial y se señaló como un caso de "muerte natural". El alcalde encargado de Necoclí, luego de una visita al predio restituido y no encontrar a la víctima, procedió a firmar un acta de devolución de la finca al terrateniente que la ocupaba luego de la expulsión de la familia de Albeiro Valdez Martínez. Actualmente, la familia

de Albeiro Valdez está nuevamente desplazada de la región y no tiene vínculo material con el predio.

4.1.10 Formalización de tierras y recuperación de baldíos

El Incoder o la institución que lo reemplace debe retomar los programas de formalización de tierras y de recuperación de baldíos ilegalmente apropiados. No se habla con esto de expropiación, sino simplemente de defensa del patrimonio público, las tierras que pertenecen al Estado y que fueron usurpadas por particulares. Llama la atención del caso de Víctor Carranza, quien llegó a acumular más de un millón de hectáreas, producto tanto del despojo a víctimas del conflicto como de apropiación ilegal de baldíos de la nación.

4.1.11 Apropiación de baldíos por vía de sentencia judicial

Resulta preocupante la apropiación de baldíos por vía de sentencias judiciales en las que jueces otorgan derechos de propiedad a particulares que no podrían acceder mediante titulación. Los baldíos únicamente pueden ser titulados por el Incoder; por esta razón, en procesos de pertenencia contra indeterminados debería vincularse siempre al Incoder y notificarse a la Procuraduría General de la Nación a través de los procuradores judiciales ambientales y agrarios. Debe presumirse que los baldíos son de la nación y actuar en defensa de estos.

4.2 Gestión del Incoder en asuntos étnicos

4.2.1 Comunidades indígenas

4.2.1.1 Titulación de resguardos

Durante el periodo comprendido entre el año 1966 y el 2014, el Estado, a través del Incora y el Incoder ha titulado 32.185.173,1 hectáreas a favor de 86.534 familias indígenas, evidenciándose que en los años 1988 y 1989 se realizó la titulación de 12.989.720,2 hectáreas, que corresponden al 40% del total (tabla 3 y gráfico 8). Estos dos años fueron particularmente violentos en el

país, coincidiendo con la consolidación del paramilitarismo la adopción de medidas conservacionistas como la declaratoria de la Sierra de la Macarena como área de manejo especial (Decreto 1989 de 1989). Estas titulaciones pueden considerarse como una medida preventiva frente al despojo de tierras que ha afectado a las comunidades indígenas desde 1492.

Tabla 3.
Titulación de resguardos indígenas desde el año 1966 al 2014.

Año	Familias	Hectáreas	Año	Familias	Hectáreas
1966	288	9.063,652	1992	3.447	487.692,7
1967	200	5.115	1993	4.205	1.667.357
1968	229	61.605	1994	4.073	264.587,4
1971	34	2.343,556	1995	813	314.525,3
1973	174	3.889,38	1996	2.516	150.035,5
1974	2.363	441.074	1997	2.279	353.222,1
1975	368	717.335,5	1998	2.274	1.630.179
1976	765	34.223,12	1999	2.295	268.199,7
1977	272	112.136,6	2000	4.851	185.097,3
1978	1.008	778.744,4	2001	1.690	51.564,76
1979	605	125.981,4	2002	2.043	67.137,66
1980	1.375	491.721	2003	9.914	1.124.237
1981	991	1.560.392	2004	232	51.451,68
1982	2.738	3.636.562	2005	370	46.035,24
1983	1.869	1.183.888	2006	1.285	13.977,6
1984	299	997.639,5	2007	2.129	22.206,67
1985	476	130.430,2	2009	2.171	436.868,1
1986	942	528.478,2	2010	8.105	109.756,2
1987	809	283.496,9	2011	1.990	57.265,44
1988	2.567	6.561.184	2012	1.266	22.959,9
1989	1.396	6.428.536	2013	1.233	530.647,7
1990	4.041	215.155,3	2014	728	3.452,894
1991	2.816	17.720,55	TOTAL	86.534	32.185.173

Fuente: Bases de Datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, INCODER.

Gráfico 8.
Titulación de resguardos indígenas por hectáreas desde el año 1966 al 2014.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

4.2.1.2 Conflictos interétnicos

En el país se están presentando tensiones por la tenencia de la tierra entre comunidades indígenas, negras y campesinas, como en el Cauca, donde el Estado incrementa el conflicto al adquirir predios para indígenas en zonas de influencia campesina o afrodescendiente, o para campesinos en zonas indígenas, incrementando la posibilidad de confrontación, situación que se presenta en los siguientes casos:

Caso 17. Predio Villa Carola en Popayán, adquirido para mujeres cabeza de familia desplazadas, a cuya entrega se opuso la comunidad indígena del cabildo de Poblazón. El Incoder no ha podido beneficiar a las beneficiarias por cuanto no puede adjudicarles otro predio.

Caso 18. Predio Ciprés, municipio de Piendamó, comprado para indígenas en zona campesina, ha generado enfrentamiento entre ambos grupos.

Caso 19. Predio El Naranjo en Cajibío (Cauca), adjudicado a familias desplazadas pero ocupado por población indígena que es parte del territorio de ampliación del resguardo.

Caso 20. Proyecto productivo C1-CAU-POP-019, predio Los Mediecitos, vereda Las Guacas (Popayán), convocatoria 2009, mediante Resolución 1479 de mayo de 2010, no ha sido posible implementar el proyecto productivo porque el predio fue invadido por comunidades indígenas del resguardo de Quintana, sin que a diciembre del 2012 se hubiera resuelto el problema.

Caso 21. Proyecto D1-CAU-POP-006, predio El Naranjo, ubicado en Cajibío, mediante escritura 1285 de 17 de junio de 2010 se asignaron \$ 40,3 millones para apoyar el proyecto productivo, recursos que a la fecha no habían sido desembolsados porque una vez el predio fue adjudicado y las familias tomaron posesión se presentó perturbación por parte de la comunidad indígena del resguardo de Jebala. Desde el 2010 se viene adelantando el proceso que permita ejecutar el proyecto productivo sin que a la fecha se tenga claridad respecto al compromiso adquirido por el Incoder al tratarse de una convocatoria que viene desde el 2009.

4.2.1.3 Titulación de baldíos en el Vichada en territorios de comunidades indígenas

En la revisión realizada el 26 de mayo de 2014 por la Procuraduría Delegada Ambiental y Agraria al expediente del proceso de constitución del resguardo Marimba Tuparro Mapayerri (196 folios) que reposa en el Incoder, se evidencia la falta de accionar del Incora y del Incoder respecto a las solicitudes de titulación presentadas por las comunidades indígenas sikvani del resguardo de la organización sikvani del bajo río Tuparro Osbart desde el año 2000, lo que contrasta con las gravísimas irregularidades que se han presentado en torno a la titulación de baldíos en el departamento del Vichada (Caso 21).

Cumaribo ha sido el municipio más afectado por el fenómeno de desplazamiento forzado en el Vichada, situación que empezó a hacerse evidente entre el 2003 y 2004 con la entrada del Bloque Central Bolívar, cuando aumentó la cifra de personas desplazadas de 144 a 544, en el 2005 a 675 y en el 2006 a 699. Cumaribo en el 2005 se convirtió en el primer municipio productor de coca en el país, y en el 2006 el segundo de acuerdo con la Undoc. En el 2012 ocupa el séptimo puesto, con 1234 hectáreas. Como se ve, la coca es un fenómeno

persistente en el municipio, así como la presencia de grupos armados ilegales, tanto bacrim como FARC, interesados en controlar el tráfico de estupefacientes.

Las FARC hacen presencia desde la década de los 80 en el sur de Cumaribo a través de los frentes 16, 39 y 44 del Bloque Oriental, vinculados ampliamente al narcotráfico.

En julio de 2007, el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo emitió un informe de riesgo, afirmó que las 15.000 personas del municipio de Cumaribo se encontraban en situación de riesgo ante los combates entre grupos paramilitares (Cuchillos y Macacos) y la presencia de las FARC. Entre 1998 y 2007 fueron expulsadas de Cumaribo como desplazadas 4.279 personas.

El incremento de la titulación de baldíos en el Vichada coincide con desplazamientos masivos de comunidades indígenas, como el presentado el 10 de agosto de 2007, cuando 18 familias de la etnia sikuni fueron desplazadas del resguardo Punta Bandera al resguardo La Esmeralda en Cumaribo. Igualmente, para ese entonces la comunidad de Barranco Colorado en el resguardo Punta Bandera permanecía confinada por la presencia paramilitar.

En cuanto a la situación de despojo en el departamento del Vichada, el Registro Único de Predios y Territorios Abandonados por la Violencia (RUPTA) señala que para el 2013 de 726 solicitudes de protección, 559 corresponden al municipio de Cumaribo.

En medio de esa crisis humanitaria se adelantaron los procesos de titulación de baldíos en el Vichada a personas sin derecho para ello, como el caso presentado en el municipio de La Primavera, donde se titularon en el 2006 más de 48.000 hectáreas a personas oriundas de Risaralda, recién llegadas a la región, o la acumulación ilegal de 140.000 hectáreas de baldíos por empresas agroindustriales, que acuden a compraventas fraccionadas como estrategia que les permitió eludir el límite que impone la Ley 160 de 1994 de no sobrepasar la UAF.

Actualmente, en el municipio de La Primavera, el Incoder adelanta la revocatoria directa de 31 adjudicaciones de baldíos y el proceso de recuperación de baldíos indebidamente ocupados.

En los años 2004 y 2005 tan solo se titularon en el Vichada 43 y 15 predios respectivamente y en el 2006, 279 (gráfico 10). Entre el 2009 y julio del 2014 se tituló la cuarta parte de lo titulado (24,39%), es decir, 608.974,1886 de

2.496.779,9 hectáreas tituladas desde enero de 1900 hasta el julio de 2014 (tabla 4 y gráfico 9). Este porcentaje se concentra en los municipios de La Primavera y Cumaribo, lo que muestra la presión por la tierra en medio de un incremento inusitado de su precio, sin que se hubiesen atendido las solicitudes de titulación de la comunidad indígena sikuani.

Tabla 4.
Titulación de baldíos en el departamento del Vichada

Titulación de baldíos	Total Vichada	Cumaribo	La Primavera
2009	25.675,24	11.094,47	7.399,8341
2010	72.684,75	8.581,41	39.826,0454
2011	212.184,11	74.567,41	79.639,3763
2012	241.188,12	62.073,79	127.561,5906
2013	35.600,04	13.889,49	11.999,8
2014	21.641,94	7.387,86	8.243,5
Subtotal periodo 2010-2012	526.056,98	145.222,62	247.027,01
Subtotal periodo 2009-2014	608.974,19	177.594,44	274.670,1464

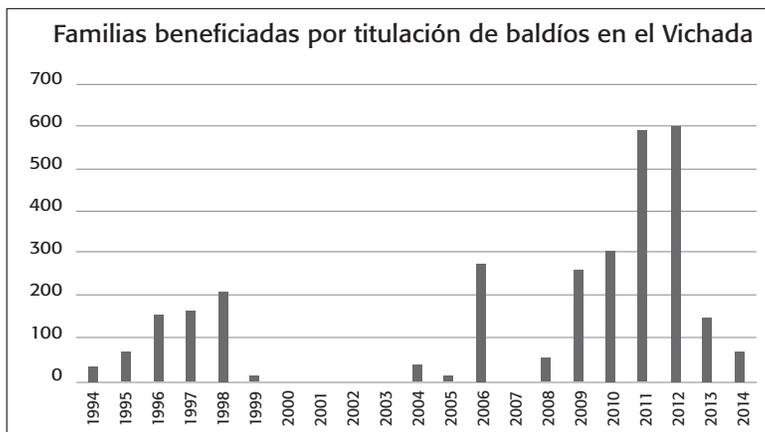
Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

Gráfico 9.
Hectáreas tituladas en el Vichada



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

Gráfico 10.
Familias beneficiadas por titulación de baldíos en el Vichada.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

A pesar de que la comunidad indígena en el Vichada asciende a 17.641 personas, que equivale al 44% de la población del departamento, esta no se ha visto beneficiada en términos proporcionales frente a la titulación de tierras, como sí lo han sido otras personas, sin que haya prueba de la explotación de la tierra, ya que hay evidencia de realización irregular de visitas técnicas por parte del Incoder dentro del trámite de las titulaciones.

El Incoder en su informe de gestión del 2013 señala que encontró que ha habido una verdadera defraudación a los bienes de la nación con la apropiación ilegal de tierras a través de la titulación de baldíos en varios departamentos, entre ellos Vichada.

La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales considera que la titulación de territorios indígenas como resguardo es una medida que previene el desplazamiento forzado al disminuir la presión de los colonos sobre las comunidades indígenas al desaparecer la expectativa de la titulación a particulares. Por otra parte, la constitución de resguardos en parques nacionales naturales es viable dado el manejo que algunas comunidades indígenas realizan sobre los ecosistemas; sin embargo, no hay claridad sobre los asentamientos indígenas

actuales en el Parque Nacional Natural Tuparro, ni siquiera por parte de Parques Nacionales Naturales.

Caso 22. Titulación resguardo Mapayerri. Este caso ejemplifica la grave problemática de los nueve pueblos indígenas en el Vichada. El pueblo mapayerri, está asentado sobre la costa norte del río Tuparro dentro del Parque Nacional Tuparro. Es una comunidad que ha vivido en aislamiento y que estableció contactos con el pueblo sikvani en el año de 1989. De acuerdo con la caracterización etnohistórica del Parque Nacional Natural Tuparro realizada por la Unidad Nacional de Parques Naturales, en 2010 la comunidad seminómada mapayerri estaba constituida por 40-50 personas que se estaban articulando al mercado mediante venta de artesanías y aves, y se encuentran asentados permanentemente de manera reciente.

Frente a la constitución de un resguardo interétnico en el territorio Mapayerri, la Procuraduría considera que afectará no solamente al Parque Nacional Natural Tuparro, sino a la misma comunidad mapayerri, que, como se ha dicho, se encontraba en aislamiento y migró al lugar actual de asentamiento debido a conflictos recientes con comunidades sikvanis, por lo que no es recomendable adelantar la constitución de un resguardo conjunto mapayerri-sikvani dadas las diferencias culturales entre los dos pueblos.

Por otra parte, es necesario resaltar que la población sikvani en el municipio de Cumaribo asciende a 10.343 personas (el 43,11%), de las cuales 2.885 residen en zona urbana. Desde 1995 no hay presencia de esta población en el Parque El Tuparro. La comunidad mapayerri está constituida por 47 individuos.

La elaboración de estudios en terreno es muy difícil. Como lo señalaba en el 2005 Parques Nacionales Naturales, "En el caso del Parque Nacional Natural El Tuparro, restricciones de diferente orden (recursos, riesgo público, etc.,) no han posibilitado el completo desarrollo de un proceso de construcción del Plan de Manejo con la participación activa de los pobladores de las zonas de influencia en la definición de acciones prioritarias y, menos aún, su implementación".

En conclusión, se observa que el Incoder no ha adelantado ningún trámite para la constitución del resguardo, por lo que se recomienda que los estos procesos de constitución se realicen de forma separada y paralela, dadas las diferencias culturales entre mapayerri y sikvani. Es de anotar que el pueblo sikvani reclama en el Plan de Salvaguarda Sikvani para los Llanos Orientales,

que incluye a Vichada, un enfoque diferencial, por ser un pueblo culturalmente diferente, con cosmovisión y lengua propias, argumentos que sirven para resaltar la necesidad de adelantar procesos de titulación de resguardo distintos para los mapayerri y los sikuani.

Igualmente, es necesaria la suspensión de los procesos de titulación de baldíos en territorio sikuani en Cumaribo mientras se culminan los procesos de constitución de resguardos en ese municipio, así como se adelantan las revocatorias de titulación de baldíos que corresponden al territorio ancestral de la comunidad sikuani de Puerto Colombia en Cumaribo. El Incoder debe adelantar sin mayor dilación la constitución de los dos resguardos, en coordinación con la Unidad de Parques Naturales Nacionales y el Ministerio del Interior.

4.2.1.4 Conflictos territoriales entre los pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta

Caso 23. Represa El Cercado. Con el proyecto multipropósito El Cercado, en La Guajira, se presentan una serie de irregularidades cometidas por el Incoder con las que se afectaron diversos derechos, entre ellos el derecho a la consulta de la comunidad indígena wiwa, uno de los cuatro pueblos de la Sierra Nevada de Santa Marta declarado por la Corte Constitucional en amenaza de extinción.

En el 2005 en plena crisis humanitaria en la Sierra Nevada de Santa Marta, cuando el pueblo wiwa había sido desplazado de su territorio víctima de masacres y asesinatos de sus líderes, el Incoder adelanta el proceso de consulta previa con una comunidad postrada por la vulnerabilidad de la crisis humanitaria que estaba viviendo ante la arremetida del paramilitarismo, que controlaba el territorio ancestral indígena.

Una vez construida la represa, se llenó sin el retiro del material vegetal, ocasionando una emergencia ambiental. Este elefante blanco no pudo posteriormente atender las necesidades de agua del departamento de La Guajira durante la sequía del 2014, ante la no construcción de las redes de conducción que garantizarían la distribución del líquido en los municipios tradicionalmente afectados con falta de agua.

Caso 24. Predio Turín, municipio de Nilo (Cundinamarca). Para dar cumplimiento a la sentencia de tutela T-2595 de 2 de noviembre de 2005 dictada por

el Consejo Superior de la Judicatura a favor de 17 familias del pueblo indígena kankuamo, quienes para la fecha se encontraban en situación de desplazamiento forzado en la ciudad de Bogotá, el 10 de agosto de 2006 el Incoder adquirió el predio denominado Turín, ubicado en el municipio del Nilo, en Cundinamarca, el cual fue adjudicado provisionalmente a los beneficiarios de la tutela el 3 de octubre de 2007.

Este predio, que se valorizó por encontrarse en zona turística, es inadecuado para adelantar los proyectos productivos que se han presentado, orientados hacia la ganadería, en primer lugar, por no contar con agua suficiente para su desarrollo, y porque arrojaba utilidades de menos de dos salarios mínimos, que es el criterio mínimo de acuerdo con el concepto de UAF, utilizado para el diseño del proyecto.

El caso del predio Turín es particular por cuanto en lugar de haber contribuido al restablecimiento de derechos de la población kankuama desplazada residente en Bogotá, se ha convertido en motivo para impedir el retorno de algunas de estas familias a la Sierra Nevada de Santa Marta, pues ante la expectativa de la adjudicación individual de un predio que, como se dijo, se valorizó por encontrarse en área turística cercana a Bogotá, lo que ha desestimulado el retorno al resguardo kankuamo, se insiste en su adjudicación individual a pesar de que los beneficiarios residen en Bogotá y desarrollan en su mayoría actividades no agrícolas.

Esta situación es causada por cuanto el fallo de tutela es anterior al auto 004 de 2009 emitido por la Corte Constitucional dentro del seguimiento a la tutela T-025 de 2004, que declaró al pueblo kankuamo como uno de los que se encuentra en peligro de ser exterminados cultural o físicamente.

4.2.2 Comunidades afrodescendientes

4.2.2.1 Titulación de tierras a comunidades afrodescendientes

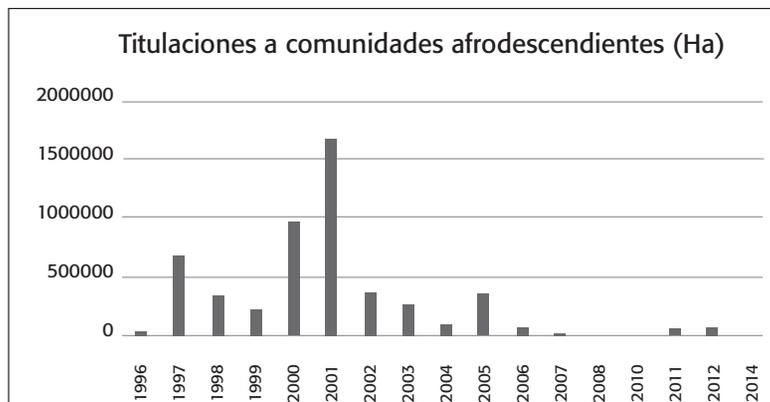
Para el periodo comprendido entre los años 1996 y 2014 se adjudicaron 5.407.284,38 hectáreas a 71.638 familias. En el año 2001 se titularon 1.663.667,71 hectáreas, es decir, el 30,76% del total (tabla 5, gráfico 11).

Tabla 5.
Titulaciones a comunidades afrodescendientes
desde el año 1996 hasta el 2014.

Año	Hectáreas	Familias	Año	Hectáreas	Familias
1996	60.933,92	217	2005	358.307,18	7.032
1997	695.245,11	7.904	2006	89.586,20	2.752
1998	348.825,60	3.073	2007	33.181,04	641
1999	231.500,32	3.286	2008	1.730,24	28
2000	958.715,58	7.465	2010	8.783,37	100
2001	1.663.667,71	18.344	2011	80.401,22	3.098
2002	387.277,75	7.968	2012	98.183,37	4.862
2003	275.210,51	3.422	2014	10.426,19	435
2004	105.309,07	1.011	TOTAL	5.407.284,38	71.638

Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

Gráfico 11.
Titulación de baldíos a comunidades afrodescendientes en hectáreas



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

El pico de titulaciones realizadas durante los años 2000 y 2001 coincidió con la crisis del desplazamiento forzado en el mismo periodo en el Chocó. La titulación colectiva no previno el desplazamiento, pero impidió la consolidación del despojo (gráfico 12).

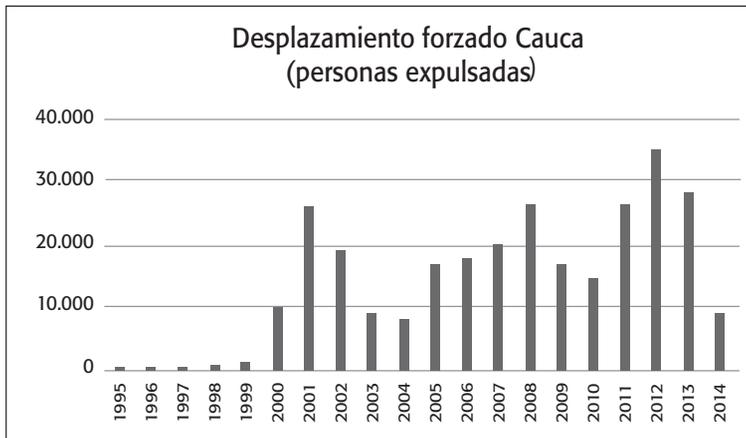
La mayor parte de las titulaciones hasta el 2014 se realizaron en el Chocó (59 títulos, 56,68% del área total titulada), seguido de Nariño (48, 20,92%), y Cauca (17, 10,65%).

Gráfico 12.
Desplazamiento forzado en el Chocó (personas expulsadas).



Fuente: Unidad de Víctimas.

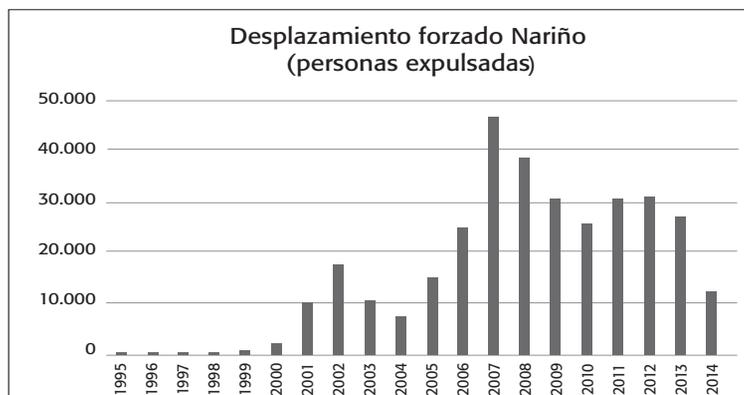
Gráfico 13.
Desplazamiento forzado en Cauca (personas expulsadas).



Fuente: Unidad de Víctimas.

En Nariño, Cauca y Chocó el desplazamiento ha continuado, lo que evidencia que así no se haya consolidado el despojo, materialmente la situación de seguridad dificulta cualquier proceso de retorno (gráficos 13 y 14).

Gráfico 14.
Desplazamiento forzado en Nariño (personas expulsadas).



Fuente: Unidad de Víctimas.

Este es el contexto en el cual el Incoder debe adelantar los procesos de titulación, en zonas con problemas de orden público por la presencia de guerrilla y bacrim y dificultades de acceso. Sin embargo, la acción del Incoder no se debe limitar a la titulación, sino a la oferta de programas de desarrollo rural que permita arraigar a las comunidades a su territorio, reto difícil habida cuenta de la práctica de actividades ilícitas de gran rentabilidad, como la minería ilegal, los cultivos ilícitos y la tala de bosques.

4.2.2.2 Conflictos en comunidades afrodescendientes

Caso 25. Consejos comunitarios Curvaradó y Jiguamiandó. El Consejo de Estado mediante fallo del 11 de abril del 2014 confirmó las resoluciones del Incoder del 2007 por las cuales se deslindaron las tierras de propiedad colectiva pertenecientes al Consejo Comunitario del Río Curvaradó y se dejaban sin piso

las pretensiones de Urapalma de apropiarse 5.890 hectáreas que supuestamente habían sido adquiridas por el fenómeno de accesión, “con base en que el beneficiario principal adquirió la propiedad por accesión, como consecuencia de la bifurcación del río”, de un predio originario titulado mediante la Resolución 4822 de 31 de octubre de 1990 expedida por el Incora a favor del señor Lino Antonio Díaz Almario que comprende una extensión de 18,35 hectáreas, y quien habiendo fallecido por ahogamiento en el 1995 fue falsificada su firma para la venta del predio por un precio irrisorio en el año 2000.

Los cultivos de palma aceitera del Curvaradó adelantados por empresas vinculadas al despojo de territorios de comunidades negras fueron financiados con recursos del sistema financiero oficial agrario, como es el caso de la empresa S. A.

Es importante, en relación con los Títulos Colectivos de Resguardos y Consejos Comunitarios, que se revise el área de expansión urbana de los municipios y de algunos corregimientos, pues en muchos la que se dejó es muy escasa o en otros, como los municipios nuevos, que se crearon ya habiéndose expedido los respectivos títulos (Medio Baudó), no hay área de expansión. Algunos corregimientos de los municipios de Bagadó y Unguía, existentes antes de la titulación, quedaron dentro de resguardos indígenas.

Es trascendente recabar en la necesidad de que el Incoder inicie el deslinde y amojonamiento de los territorios colectivos de los consejos comunitarios y resguardos indígenas, especialmente en el norte del Chocó –Acandí, Unguía, Riosucio y Carmen del Darién–, donde se presentan problemas de linderos con ganaderos y otros colonos, siendo muchos de ellos ligados a grupos armados ilegales. Lo anterior, con el propósito de que las minorías étnicas tengan seguridad y claridad en relación con sus territorios colectivos y puedan ejercer de manera autónoma su derecho al uso y disfrute territorio, lo que se ve amenazado por la ampliación de la frontera de la ganadería extensiva.

Caso 26. Fallo del Naya. El Consejo de Estado en octubre del 2014 dejó en firme las resoluciones expedidas en el 2008 por la UNAT mediante las cuales expropió cerca de 117.000 hectáreas a la Universidad del Cauca para titularlas a las comunidades afro que habitan en la cuenca del río Naya. El Incoder o la entidad que eventualmente lo reemplace deberá adelantar dicho proceso, que es la única medida que previene el despojo de los territorios de las comunidades

negras, teniendo en cuenta que el Naya es un territorio multicultural donde también se encuentran asentadas comunidades campesinas, mestizas e indígenas.

La región del Naya se ha visto afectada por presencia de cultivos ilícitos y fue el escenario del fallido intento por paramilitares bajo el mando de Carlos Castaño de tomarse la cuenca del Pacífico en el 2001 mediante una incursión en la que fueron asesinadas 24 personas y ocasionó el desplazamiento de 3.000.

4.2.2.3 Titulaciones colectivas fuera de la cuenca del Pacífico

Se ha iniciado un proceso de titulaciones a comunidades que se reconocen como negras organizadas en consejos comunitarios en la costa atlántica, lo que implica la consolidación de procesos organizativos que facilitan la implementación y ejecución de proyectos productivos. Igualmente, la titulación colectiva resulta más eficiente que un programa de parcelación colectiva por cuanto debido al carácter inalienable de las tierras tituladas, impide su venta, como ha sucedido no solamente en la titulación de baldíos, sino en los procesos de parcelación que han fracasado, entre otras cosas, por falta de arraigo con la región y por problemas organizativos, como fue el caso de las empresas comunitarias. Para el año 2014 existían 27 solicitudes de titulación colectiva en Bolívar para tan solo 58,84 hectáreas.

4.3 Convocatorias

4.3.1 El mecanismo de convocatorias

La derogada Ley 1152 de 2007 introduce el mecanismo de las convocatorias públicas, que es el método más transparente para la asignación de los recursos públicos, para el caso específico de los subsidios para adquisición de tierras. Si bien esta Ley fue declarada inexecutable, la figura se mantuvo por cuanto fue incorporada en el Plan de Desarrollo 2010-2014. Sin embargo, este nuevo modelo de reforma agraria basado en la demanda cuenta con pocos recursos frente a la demanda de tierra existente.

Con este mecanismo se reconocen los cuatro factores que deben ir integrados en un programa de reforma agraria: tierra, proyecto productivo viable

capacitación técnica y riego, y se establece que el Estado estaría obligado a brindarlos de manera simultánea a los pequeños productores.

El Incoder modificó el mecanismo de otorgamiento de subsidios para el acceso a la tierra y los proyectos productivos de la adquisición directa a las convocatorias; sin embargo, en las convocatorias iniciales (2008-2009), los términos de referencia que se debían cumplir no fueron los más favorables, toda vez que los costos eran asumidos por los interesados y la posibilidad de obtener el subsidio era mínima, lo que generaba una mayor pobreza en quienes por cualquier factor no pasaban los diferentes filtros (jurídicos, técnico, topográfico, etc.).

La última convocatoria realizada por el Incoder a nivel nacional, si bien entrega mayores herramientas y ayudas a los interesados, tuvo factores cuestionables que deben evaluarse en criterio de la Procuraduría, como por ejemplo:

- a) La convocatoria permite que se puedan presentar predios cuya área y proyecto productivo solo equivalga a una UAF, lo cual si bien genera estabilidad a la familia beneficiada, no corresponde a una estrategia de reforma agraria y redistribución de la tierra, teniendo en cuenta que solo se cambia de titular del predio, y el vendedor –que generalmente es un campesino– no está preparado ni asesorado para invertir el producto de su venta y al cabo de un corto tiempo se encuentra en condiciones de pobreza buscando seguramente retornar al campo.
- b) A pesar de las experiencias negativas obtenidas en convocatorias y reubicaciones anteriores, el Incoder mantiene la figura de común y pro indiviso, que viene generando problemas de convivencia, falta de arraigo a la tierra, morosidad en pagos de impuestos y embargos de cuotas partes que afectan a todas las familias asentadas.

Ante los cambios normativos del sector agropecuario y su visión actual, es imperioso estudiar las nuevas propuestas normativas con el fin de analizar si se adecuan a las realidades de la economía nacional, especialmente determinar si contribuyen a diversificar las oportunidades de desarrollo productivo, generar nuevas fuentes de ingresos que propendan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, y a facilitar el acceso de la población rural de bajos ingresos a la propiedad de la tierra.

Es urgente analizar las características, limitaciones y ventajas de este nuevo mecanismo de libre competencia, con el fin de determinar la eficiencia, la efi-

ca, la transparencia, facilidad e integralidad y la verdadera utilidad para los sujetos o actores de la reforma social agraria.

Dentro de sus estudios de factibilidad de los proyectos en la Convocatoria Pública de Subsidio Integral de Tierras para población campesina y desplazada por la violencia, no tienen en cuenta la sostenibilidad del proyecto, creando un problema a largo plazo para los beneficiarios, sin tener la posibilidad de una reubicación.

En términos generales, las convocatorias son uno de los programas más cuestionados en el seno del Incoder porque no responden a las expectativas de los campesinos, por lo que presentan puntos negativos y positivos:

Positivos:

- Evitan el sobre costo de los predios por comprar.
- Los campesinos, desplazados, negritudes e indígenas entran a proponer los predios que ellos desean y no son impuestos por el Instituto.
- Van adheridas a un proyecto productivo que es escogido por los beneficiarios.
- Se entregan predios jurídicamente sanos, sin ninguna clase de gravamen. Ambientalmente se escogen los que cumplen con las normas, para así evitar adquirir playones, sabanas comunales, baldíos de la nación, etc.
- Se entregan predios con medidas reales y bajo altos estándares de topografía.

Negativos:

- Son procesos demasiado lentos; toma casi hasta cuatro años la selección de los predios por adquirir.
- Son procesos totalmente centralizados, con poca participación de las direcciones territoriales.
- Se prestan para que los mal llamados proponentes se lucren de los aspirantes pidiendo dineros para acciones que van incluidas dentro del subsidio, por ejemplo gastos notariales.
- La respuesta institucional es lenta a la hora de atender a las comunidades cuando tienen reclamaciones sobre los predios postulados.
- Se presentan choques de criterios entre entidades: Incoder, IGAC y oficinas de registro de instrumentos públicos.

- La deserción tanto de propietarios como de aspirantes es alta debido a lo engorroso de los procesos en todas sus etapas.
- La poca o ninguna participación de las territoriales en el proceso en general.
- Generalmente, los proponentes no aceptan el avalúo que se hace de sus predios.
- Por tratarse de beneficiar a más grupos de familias campesinas, no todas reúnen al unísono los requisitos que se demandan para estos efectos.

En el programa de convocatorias públicas se han evidenciado el incumplimiento de la variable ambiental y social, la indebida selección de familias favorecidas, así como la falta de participación y de conocimiento de las decisiones que pueden afectarlas.

De acuerdo con el diagnóstico realizado por el Conpes 3558 del 2008, "Estrategias para fortalecer las convocatorias para el desarrollo rural", la aplicación del subsidio a la oferta, para el pago de hasta el 70% del valor de las tierras negociadas para adjudicar a la población campesina y desplazada, generó, entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios de la tierra en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas. Este modelo de reforma agraria, además de ser proclive a actos de corrupción, conllevaba resultados de bajo impacto en esta materia, lo que se evidenciaba, entre otras cosas, en que el Incoder gastaba \$9 por cada \$1 de tierra adjudicado.

Las compras directas implicaban muchas veces que los propietarios de predios no aptos para programas de reforma agraria los ofrecieran al Incora o al Incoder, y en complicidad con funcionarios que evaluaban las condiciones del predio emitieran concepto favorable, muchas veces para predios sin agua, con suelos inapropiados para siembra, de difícil acceso, con condiciones de seguridad críticas. En algún momento se adquirió incluso un predio minado (caso 4). En otra ocasión se adquirió un predio denominado La Isla del Sol, que correspondía efectivamente a una isla en medio del Magdalena que permanentemente se inunda. Este predio acababa de ser titulado como baldío e inmediatamente ofertado al Incoder (caso 3). Otras veces se adquirían predios por encima del

valor real mediante avalúos realizados por peritos de lonjas inmobiliarias que habían concertado previamente con los vendedores el valor del predio.

Al aumentarse el precio del predio, se reducía la cabida de este, ya que se debía justificar la compra con el número de subsidios que se entregaban, es decir, con el número de familias a las que se les adjudicaba el inmueble, la mayoría de veces común y pro indiviso, generando problemas de convivencia entre campesinos provenientes de distintas partes del país con problemas psicosociales. Mezclar víctimas con victimarios, desplazados con campesinos generó situaciones de conflicto.

Desde el año 2008 hasta el 2014 se han beneficiado 8.070 familias, a las cuales les han sido adjudicadas 55.401,47 hectáreas por valor de \$ 238.142.480.439,55. Es importante mencionar que en el año 2013 se beneficiaron 683 proyectos productivos para 3.185 familias (tabla 6).

Tabla 6.
Consolidado adjudicaciones por medio de convocatorias.

Año adjudicación	Proyectos beneficiados	Número familias	Hectáreas adjudicadas o intervenidas	Valor beneficio
2008	95	397	3.899,70	\$11.399.816.732,00
2009	75	720	6.057,21	\$21.107.494.945,00
2010	198	1.409	10.740,05	\$38.432.057.715,00
2011	239	914	5.740,76	\$25.398.174.181,00
2012	60	498	3.094,56	\$14.174.181.656,00
2013	683	3.185	19.641,31	\$97.270.060.183,59
2014	190	947	6.227,87	\$30.360.695.026,96
Total	1.540	8.070	55.401,47	\$238.142.480.439,55

Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

4.3.2 Irregularidades en el proceso de convocatorias

La corrupción denunciada en la adquisición de predios no aptos y con sobrecostos fue superada parcialmente con el mecanismo de las convocatorias públi-

cas; sin embargo, la auditoría realizada al Incoder demuestra que hubo algunas adquisiciones para familias desplazadas que requirieron reubicación, igualmente se presentaron irregularidades que fueron reconocidas por el propio Incoder en el plan de mejoramiento a la política pública de atención al desplazamiento forzado, donde se señalaron irregularidades en el proceso de convocatorias desde el 2008 hasta el año 2011, las cuales también habían sido identificadas por la Contraloría General de la República:

1. Proyectos productivos formulados que no tuvieron en cuenta la geografía propia de la región ni las deficientes vías de acceso, que incrementan los costos del transporte de los productos y su comercialización. Esta situación denota debilidades en la prestación del servicio de acompañamiento al beneficiario en la elaboración de su proyecto productivo, con el cual se garantice el éxito de este, afectándolo económicamente.
2. Inexistencia de un estudio social previo a los solicitantes de subsidio, lo que conlleva que se adjudiquen subsidios a personas que no tienen una real vocación agropecuaria y que derivan su sustento económico de otras actividades.
3. El vendedor decide quién ingresa al proyecto, dejando por fuera a los campesinos objeto de reforma agraria que en realidad tienen la necesidad, conocen, trabajan y viven de la agricultura, desdibujándose de esta forma el objetivo principal de la convocatoria.

A pesar de que el Incoder ha hecho seguimiento y planes de mejoramiento a los proyectos, garantizando que el mecanismo se vuelva más eficiente a partir de los fallos detectados, como falta de acompañamiento y asistencia técnica, la propensión de los usuarios hacia la división material del predio a pesar de haberse propuesto un proyecto colectivo hace difícil su ejecución y sostenibilidad. De hecho, muchas asociaciones de desplazados con intereses individuales disímiles se crearon solo para presentarse a las convocatorias.

Caso 27. Predio La Arabia (Ibagué [Tolima]). No reunía condiciones agrológicas para adelantar proyectos productivos. Mediante una tutela en el 2010 se ordena reubicar en un predio apto a los nueve beneficiarios del proyecto Tol-08 dentro de la Convocatoria SIT 01-2008.

Caso 28. Proyecto SIT 01 2010 Tol-087. La negociación se pactó por un valor superior al avalúo comercial.

Caso 29. Proyecto SIT-02-2008 HUI-018. Se presentó un posible detrimento patrimonial al Estado en virtud del pago del área, que debía catalogarse como inadjudicable, que corresponde a 71,52 hectáreas, por \$ 298 millones.

Caso 30. Para los proyectos SIT-01-2008, TOL-052, SIT-01-2008, D1-NAR-016, SIT-02-2009, D1-NAR-PAS-015, SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07 se adquirieron predios sin recurso hídrico vital para la producción agropecuaria, lo que afectaba directamente sus posibilidades productivas y en consecuencia las proyecciones financieras, por lo que la UAF establecida sería insuficiente para garantizar los ingresos establecidos en la normatividad para cada familia.

Caso 31. Otra dificultad de las convocatorias fue la presentación de proyectos por parte del propietario, quien organizó a los proponentes para poder vender su predio (proyecto SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07). En algunas oportunidades el predio resultó con áreas menores a las ofertadas (proyecto SIT-01-2008-Tol-045) o los beneficiarios no conocieron el proyecto productivo (proyecto SIT-01-2008-HUI-082). Lo anterior demuestra que el sistema de convocatorias no es democrático ni participativo, ya que las propuestas surgen de intereses particulares de los propietarios y no de la demanda real de tierras por parte de los campesinos, haciendo ineficiente la asignación de recursos.

Caso 32. En el proyecto SIT-01-2008-MAG-015 se evidenció falta de seguimiento por parte del Incoder. En este caso, 18 familias no están explotando sus parcelas; algunos vendieron casi de inmediato el ganado adquirido con los recursos del subsidio. Lo anterior demuestra que el proyecto se diseñó para beneficiar al propietario y que algunos postulantes no tenían vocación para adelantar el proyecto, su interés era apropiarse del subsidio y beneficiar al propietario, que probablemente fue el que diseñó el proyecto. Similar situación se presentó en la SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004: dos familias de las siete beneficiarias no residen ni explotan el predio.

Caso 33. SIT-02-2009-DI-HUI-LAP-07 De las 25 familias beneficiarias solo dos están explotando los predios y 17 no están de acuerdo con el predio ni con el proyecto productivo. Una de las explicaciones a la no explotación del predio sería la falta de vivienda digna para que las familias beneficiarias se asienten en los predios adquiridos.

Caso 34. SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-004. La comunidad no tuvo conocimiento ni participación en la elaboración del proyecto productivo ni en la esco-

gencia del predio, ya que la propuesta fue elaborada únicamente por el dueño del predio.

Caso 35. SIT-02-2009-D1-MAG-SAN-005. La falta de participación de los beneficiarios del proyecto podría dar pie para posibles incumplimientos posteriores en la implementación del proyecto productivo, ya que no conocen la propuesta tecnológica que sirvió para la estructuración financiera.

Caso 36. La situación anterior también se presentó con el SIT-02-2008-TOL-013, donde fracasó el proyecto productivo de acuerdo con la Contraloría General de la República, entre otras razones, al adjudicarse un subsidio para un proyecto productivo que las familias beneficiarias prácticamente no conocían al no haber participado en su formulación, además de que se tenía conocimiento de su escasa experiencia en el desarrollo de las plantas cultivadas. Estas situaciones demuestran que es necesario un fortalecimiento de las organizaciones sociales campesinas y de desplazados, y que se requiere un trabajo previo con las comunidades que debería anteceder a la postulación a las convocatorias para asignar subsidio integral de tierras.

Caso 37. Proyecto SIT-01-2008-HUI-08 y Proyecto SIT-02-2009 D1-NAR-PAS-015. Los beneficiarios de estos proyectos procedieron a realizar la división del predio, lo que puede conllevar que no se pueda cumplir con el criterio de la UAF. De nuevo se evidencia la propensión a la división material del predio y de rechazar el trabajo colectivo. Esta situación surge del hecho de que las organizaciones postulantes fueron creadas solo para las convocatorias y no tienen tradición en trabajo colectivo.

Caso 38. SIT-01-08-D1-ARA-022. Se adquirió un predio en zona declarada de reserva por Corporinoquia; por lo tanto, no se permite a los beneficiarios explotar sino 3 de las 67 hectáreas, ya que 64 no son adjudicables. Esta situación evidencia deficiencias en los estudios de títulos por parte del Incoder.

La Misión para la Transformación del Campo en el documento diagnóstico de la institucionalidad pública en el sector agropecuario señaló como uno de los cuellos de botella que en la actualidad impiden contar con la institucionalidad necesaria para llevar a cabo el desarrollo rural y agropecuario la ejecución de recursos a través del sistema de convocatorias públicas, el cual no brinda una óptima cobertura y existe capacidad técnica limitada para la formulación de proyectos.

4.3.3 Participación del Ministerio Público en los procesos de convocatorias

La Procuraduría debe estar presente en toda la convocatoria, desde la apertura hasta el cierre, teniendo en cuenta que con fundamento en el apartado 277 constitucional se tienen facultades para ejercer labor de control y seguimiento a cualquier actuación administrativa judicial; es sano proponer que en el trámite de convocatoria se dispusiera de manera clara y precisa la participación del Ministerio Público Agrario en cada una de sus etapas y no solo al cierre de la convocatoria.

Caso 39. Entre los casos emblemáticos donde se evidencian irregularidades en las convocatorias adelantadas por el Incoder se destaca la adquisición de un predio sin disposición de fuentes de agua para adelantar un proyecto productivo. Es el caso del DI-HUI-LAP-007 dentro de la convocatoria SIT 02-2009, ante lo cual la Procuraduría solicitó la reubicación de las 25 familias afectadas.

Caso 40. Proyecto HUI-NEI-018 dentro de la SIT 02-2008, Corpoica e Incoder calificaron como viable el predio El Diviso –ubicado en zona de protección especial como lo es el páramo de Miraflores –para desarrollar proyectos de granadilla y ganadería extensiva; en el 2009 la CAM conceptúa que el predio presenta condiciones de conservación de alto grado. Desarrollo Rural con Enfoque Territorial.

4.3.4 Implementación de Proyectos de Desarrollo Rural (IPDR)

El objetivo del proceso de IPDR es contribuir a la reducción de la pobreza rural, fortaleciendo la capacidad de generación de ingresos, la generación de empleo, mejorando las condiciones de vida de la población rural y aumentando la competitividad de la producción local y regional. Este proceso se viene adelantando desde el año 2012 en áreas focalizadas por el Instituto, buscando la acción del Incoder y la concentración de la intervención de las entidades públicas y privadas de orden sectorial, bajo la perspectiva de superar las acciones con énfasis predial hacia un enfoque de intervención territorial. Sin embargo, la articulación con los actores rurales ha sido incipiente, por lo cual se debe propender a fortalecer el proceso de articulación institucional.

Una situación que se viene presentando es que algunas familias adjudicatarias se han ausentado de los predios, impidiendo adelantar la ejecución de los proyectos identificados; esta situación conlleva al retraso de las actividades planificadas y por ende resultados poco favorables para las demás familias.

Así mismo, algunos proyectos no han iniciado su implementación en razón a que los predios focalizados hoy día presentan limitaciones de dominio tales como embargos, hipotecas, protección de predios, medidas cautelares, etc., lo cual pone en riesgo la inversión de los recursos del Estado. Los recursos asignados para este proceso son mínimos frente a la demanda existente de población en condiciones de vulnerabilidad.

El programa IPDR es sin lugar a dudas una mejora significativa y real que se adapta a la búsqueda de los campesinos y permite “cumplir con la misión institucional del Incoder”, puesto que facilita la presentación y desarrollo de proyectos productivos de bajo costo en las parcelaciones que la misma entidad había efectuado, pagando una deuda que se tenía con los antiguos beneficiarios de las parcelaciones, brindándoles a estos la oportunidad de acceder a recursos previa organización comunitaria y elección del representante legal, en donde bajo la vigilancia del Incoder se efectúan compras técnicas, adquisición de insumos, herramientas y materias primas para las diferentes actividades desarrolladas, entre ellas la ganadería doble propósito.

Este programa responde a la necesidad de hacer permanente la vocación por el agro en los adjudicatarios de parcelas; sin embargo, tienen tanto aspectos positivos como negativos que se señalan a continuación:

Positivos:

- Se da oportunidad a predios que se entregaron bajo otras modalidades a que tengan un subsidio para desarrollar proyectos productivos que generen una fuente de empleo y mejoren la economía familiar.
- Da la facilidad de que los beneficiarios escojan la clase de proyecto productivo que desean implementar dentro de sus parcelas.
- Es un programa altamente incluyente ya que en él se participa en sociedad conyugal si la hay y también se hace partícipe a la comunidad joven de los predios que implementó la cofinanciación.
- Genera mano de obra toda vez que dentro del proyecto hay trabajo que se debe realizar en comunidad, además de los trabajos de obras

civiles en donde las personas o empresas pueden entrar a presentar sus propuestas.

Negativos:

- El nivel de escogencia es muy drástico desde el punto de vista de las puntuaciones del Sisben.
- Las líneas base no generan confianza en el verdadero potencial de las comunidades.
- Los predios escogidos deben cumplir con aspectos ambientales que en ocasiones tienen las directrices muy estrictas y se pueden ver rezagados.
- Es importante capacitar a los profesionales del Incoder desde nivel central antes de iniciar estos programas y dar las herramientas necesarias para darles cumplimiento.

El programa IPDR en principio cobijaba a propietarios, ahora ha sido extendido a poseedores y tenedores, lo que hace necesaria una estricta vigilancia por parte de la Procuraduría General de la Nación de los recursos invertidos por el Estado, los que en principio estarían asegurados en el caso de los propietarios de los predios; sin embargo el conflicto armado que afronta el país y la realidad que padece el campo, siendo un país de pocos propietarios, pueden fundamentar los avances de este programa o su extensión a otros sectores de la propiedad informal.

El Incoder debe aclarar las modificaciones realizadas al Acuerdo 308 de 2013, referente al programa de cofinanciación e implementación de proyectos de desarrollo rural en los territorios donde se establezcan áreas de actuación del Instituto, ya que debe indicarse de manera minuciosa y clara cómo se asegura la inversión a los recursos públicos cuando se entrega la cofinanciación a pobladores rurales que no ostentan la calidad de propietarios de inmuebles rurales objeto del programa, teniendo en cuenta las acciones que puedan intentar los legítimos propietarios para recuperar su derecho pleno de dominio y cómo se asegura que no se entregue este recurso a aquellos ocupantes irregulares o poseedores de mala fe.

Es indispensable, a través de los procuradores judiciales agrarios y ambientales del país, efectuar, así sea en forma selectiva, reuniones, visitas administrativas de seguimiento, evaluación y monitoreo de esta estrategia, especialmente a

la cofinanciación del proyecto productivo; el objetivo de hacer seguimiento a las adjudicaciones es garantizar el pleno cumplimiento respecto a la entrega e inversión de los recursos y la ejecución del proyecto aprobado, verificando que se cumplan los requisitos técnicos, ambientales, administrativos, legales y financieros establecidos en la formulación del proyecto.

Se requiere un ajuste para vigilar y controlar la inversión que se hace a efectos de que los beneficiarios hagan aportes ya sea en dinero o en especie para lograr un equilibrio dentro del programa, y que el producto final sirva como multiplicador para los campesinos que no salieron favorecidos, y así poder mantener la dirección y expansión del programa.

Para la presentación de los proyectos deben tenerse en cuenta los factores climáticos, la aridez de la tierra, los proyectos de siembra y los cambios climáticos, ya que a veces cuando la temporada está apta para la siembra o cultivo, el recurso llega tardío, haciéndose imposible desarrollar dicho proyecto productivo.

Los resultados del proceso IPDR han sido los siguientes: 9.951 familias beneficiadas desde el 2012 hasta el 2014, 479 proyectos beneficiados y 128.741,04 hectáreas adjudicadas o intervenidas (tabla 7).

Tabla 7.
IPDR años 2012-2014

Año adjudicación	Proyectos beneficiados	Número de familias	hectáreas adjudicadas o intervenidas	Valor beneficio
2012	134	4.429	26.183,98	\$ 53.513.132.206,00
2013	185	3.035	102.557,06	\$ 43.147.823.359,00
2014	160	2.487	0	\$ 29.531.463.292,00
Total	479	9.951	128.741,04	\$126.192.418.857,00

Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

El Incoder en alianza con Asocars ha celebrado el convenio 616 de 2014 con el objeto de incorporar el componente ambiental en las áreas de intervención de los proyectos de desarrollo rural (IPDR) cofinanciados a través de la Subgerencia de Gestión y Desarrollo Productivo del Instituto, para garantizar que el

componente ambiental esté elaborado y ejecutado bajo los parámetros legales, ya que se han presentado casos donde se han adjudicado terrenos técnicamente no aptos para proyectos productivos dentro de las convocatorias donde se ha desconocido la variable ambiental.

4.3.5 SIDRA

Mediante el Acuerdo 310 de 16 de julio de 2013, el Incoder reglamentó el Subsidio Integral Directo de Reforma Agraria (SIDRA), al cual “podrán postularse aquellos beneficiarios que participaron en la convocatoria Otorgamiento del Subsidio Integral para la compra de Tierras SIT - 2011 y sus proyectos fueron calificados como No Elegibles hasta la Fase IIA y posteriormente por razones diferentes a las de acreditación de su condición de sujetos de reforma agraria, conforme a los términos de referencia se rechazaron sus propuestas y por causas no imputables a ellos no se logró otorgar el subsidio integral por eventos como: desistimiento de venta por parte de los propietarios, renuncia de algunos de los miembros del grupo de aspirantes o porque posteriormente se verificó que el predio no cumplió los requisitos de idoneidad técnica”.

El SIDRA favorece con criterios de justicia y equidad a aquellos campesinos que gastaron tiempo y dinero para postularse a las convocatorias en el 2011, y constituye un reconocimiento a la deuda social con el grupo de usuarios que debido a las demoras del Incoder tenían la posibilidad de acceder al subsidio de tierras.

En octubre del 2014 el Incoder hizo entrega del primer subsidio dentro del programa SIDRA¹⁶; se beneficiaron 756 familias por valor de \$22.436.568.000 (tabla 8).

¹⁶ <https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/Incoder-entreg%C3%B3-tierras,-proyectos-productivos-y-subsidios-en-Cundinamarca.aspx>

Tabla 8.
SIDRA

Año adjudicación	Proyectos beneficiados	Número de familias	Hectáreas adjudicadas o intervenidas	Valor beneficio
2013	1	156	0	\$0,00
2014	756	756	0	\$22.436.568.000,00
Total	757	912	0	\$22.436.568.000,00

Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

En diciembre de 2014 el Incoder otorgó subsidios SIDRA a 107 campesinos del municipio de Ocaña (Norte de Santander) y a 52 del municipio Ábrego, en el mismo departamento, el Subsidio Integral Directo de Reforma. Este hecho resulta interesante en la medida que los subsidios se otorgaron a campesinos catalogados como resistentes por permanecer en el territorio, a pesar de no tener tierra propia, durante el período más álgido del conflicto que afectó a la zona. Tradicionalmente, el campesino tenía que presentarse como víctima para acceder a los programas sociales, ya que por encima de él eran priorizados otros grupos, como desplazados, reinsertados e indígenas.

4.3.6 Fondo Nacional Agrario (FNA)

Uno de los procesos que heredó el Incoder del Incora es el relacionado con los bienes del FNA, cuya depuración por parte de este último fue nula pasados varios meses después de iniciado el proceso de liquidación.

El Incora, en liquidación, transfirió al Incoder 5.705 predios adquiridos desde 1970 (279.395 hectáreas), que hacían parte del FNA, 960 (94.181 hectáreas) para comunidades indígenas y 4.745 (185.214 hectáreas) para campesinos.

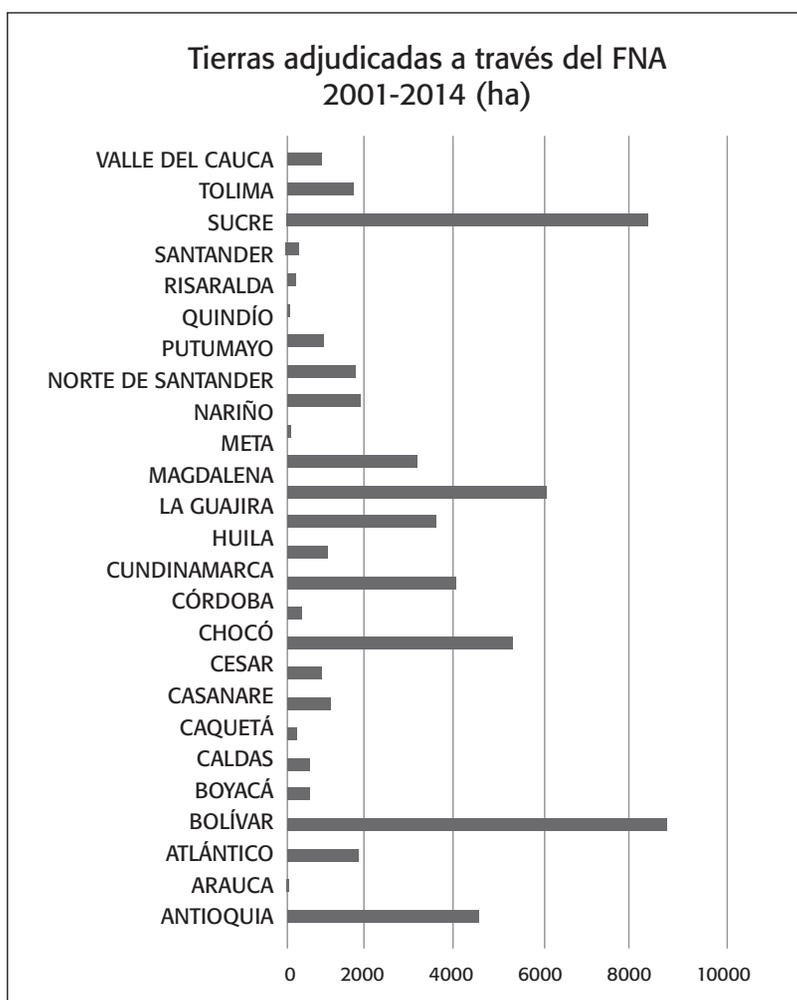
En el año 2012 se calculaba que aproximadamente 5.600 predios se encontraban en el FNA sin haber sido adjudicados, que incluían los adquiridos por el Incora, el Incoder y la Unat.

Actualmente, el FNA tiene un inventario de tierras a nivel nacional de 1.255 predios adquiridos para fines de reforma agraria, pero la mayoría están ocupa-

dos por campesinos, situación que el Incoder debe sanear determinando si son ocupantes con derechos o de buena fe.

Para el periodo comprendido entre los años 2001 y 2014 se entregaron 5.979 predios a familias campesinas (56.071 hectáreas, gráfico 15).

Gráfico 15.
Tierras adjudicadas a través del FNA 2001-2014.



Fuente: Bases de datos de la Subgerencia de Planificación e Información SIDER, Incoder.

Es preocupante la escasa gestión adelantada sobre la legalización de las parcelas del FNA, sobre todo cuando se ha reconocido que funcionarios del Incoder estuvieron comprometidos en el denominado despojo por vía administrativa, por lo que cualquier proceso de titulación, revocatoria directa, aplicación de condición resolutoria debe realizarse con respecto a los derechos de las personas víctimas de desplazamiento y despojo.

Los departamentos donde ha habido más gestión en el FNA son Antioquia, Bolívar, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena y Sucre.

4.3.7 Procesos agrarios

El Incora heredó del Incoder 53.000 expedientes de procedimientos agrarios. Con la expedición de la Ley 1152 de 2007 se creó la Unat, a la que se le asigna el conocimiento de los procesos agrarios que venía atendiendo el Incoder, con el fin de que los culminara en el término de dos años. Esta ley fue declarada inexecutable mediante sentencia C-175 de 2009. Durante la existencia de la Unat los procesos se paralizaron.

Los procesos agrarios son una de las áreas con menor gestión del Incoder, debido al escaso personal y presupuesto para llevar a cabo esa misión.

Los procesos agrarios más complejos y con mayores dificultades para sustanciar son los de deslinde y recuperación de baldíos por cuanto las territoriales necesitan la aprobación de recursos por parte del nivel central. En ocasiones, los predios son de gran extensión.

Durante el año 2014 se realizaron 607 actos administrativos relacionados con procesos agrarios que permitieron la intervención de 558.416 hectáreas. Teniendo en cuenta que para octubre de 2014 la Dirección Técnica de Procesos Agrarios reportó que se estaban tramitando 2.902 expedientes de procesos agrarios a nivel nacional, con un área intervenida de aproximadamente 1.063.694 hectáreas, se observa una baja gestión, lo que se evidencia con exigua cifra de 18 resoluciones finales para un total de 73.165 hectáreas y 4 resoluciones de recursos contra resoluciones finales para un total de 1.455 hectáreas (tablas 9 y 10).

En los dos primeros meses del año 2015 se observa total inactividad en los procesos agrarios, debido a la falta de personal tanto a nivel central como

territorial, y no se han podido hacer las visitas de topografía en conjunto con el IGAC por cuanto no se ha suscrito convenio interadministrativo.

Tabla 9.
Procesos agrarios 2014.

Procesos agrarios 2014	
Aclaraciones	0
Reasunción de competencia	3
Apertura etapa previa	115
Inicio procedimiento	232
Recursos contra inicio de trámite	81
Práctica de pruebas	84
Decisiones de fondo	18
Recursos contra resoluciones finales	4
Resuelve recurso de revocatoria	2
Orden de no iniciar procedimiento	1
Orden de archivo	11
Rechaza recurso	3
Auto de cierre etapa probatoria	2
Suspensión de términos	0
Fija fecha	50
Devuelve a territorial	1
Requerimiento	0
Total	607

Fuente: DTPA, 2014, Incoder.

Tabla 10.
Actuaciones de procesos agrarios.

Actuación	Número	Hectáreas	Total
Inicio procedimiento	232	483.796	483.796
Resoluciones finales	18	73.165	73.165
Resolución de recursos contra resoluciones finales	4	1.455	1.455
	total área intervenida		558.416

Fuente: DTPA, 2014, Incoder.

El Incoder debe fortalecer este proceso, en especial el relacionado con la recuperación de baldíos, que, como se ha visto, se requiere dotar al país de un banco de tierras el cual puede ser surtido con los baldíos apropiados ilegalmente.

4.3.8 Programas de tierras para desmovilizados

Mediante Decreto 448 de 5 de diciembre de 2005 se estableció el programa de adquisición y adjudicación de tierras a favor de las personas reincorporadas a la vida civil. Este programa se utilizó para adjudicar tierras a desmovilizados de las autodefensas, el cual se realizó en su mayoría con tierras de extinción de dominio producto del narcotráfico; dentro del seguimiento adelantado se detectó que el programa presentaba inconsistencias e irregularidades como las siguientes: habida cuenta de que la desmovilización no fue real sino formal y que muchos combatientes se vincularon a las bacrim, los predios titulados no fueron explotados. El proceso de recuperación de estos predios es dispendioso, pues muchos beneficiarios reportaron como compañeras permanentes mujeres con las que no convivían, lo que se evidencia como un verdadero fraude, dirigido a beneficiarse de predios de altísimo valor no para ser explotados económicamente, sino para ser vendidos a sus anteriores propietarios. Las mafias que supuestamente se vieron afectadas por la extinción de dominio todavía controlan los territorios donde están ubicados los predios, al igual que las estructuras narcoparamilitares que se crearon después de la desmovilización.

En algunos casos se entregó tierra mezclando en un solo predio a campesinos, a desplazados y a desmovilizados, lo que implicó un proceso de revictimización en regiones donde operan bandas criminales.

4.3.9 Parcelaciones y el fracaso de las titulaciones común y pro indiviso

Por disposición de la Ley 160 de 1994, corresponde al Incoder dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, a mujeres campesinas jefes de hogar y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno nacional.

Por lo anterior, es urgente evaluar el régimen especial de la propiedad parcelaria previsto en los artículos 39, 40 y 42 de la Ley 160 de 1994, los cambios normativos, los acuerdos expedidos por el consejo directivo del Incoder, las condiciones actuales de la población rural beneficiaria, los criterios de elegibilidad, requisitos y factores de calificación, procedimiento de inscripción, selección y adjudicación, proyectos productivos, el régimen de la Unidad Agrícola Familiar, la caducidad de la adjudicación del procedimiento respectivo, enajenación de parcelas y especialmente el procedimiento especial en caso de ocupación de hecho de las parcelas, con el fin de evaluar la eficacia y eficiencia de este programa y dar solución a través de mesas interinstitucionales a la problemática que padecen los beneficiarios de este programa, especialmente por los proyectos productivos y los créditos contraídos con las entidades crediticias del sector.

Es frecuente que en las parcelaciones realizadas por el Incora y el Incoder se presente el abandono de parcelas por parte de sus beneficiarios, se adquieran predios sin agua y se den sobrecostos en las adquisiciones de los distintos predios.

Las condiciones y metas que se asignaban desde el nivel central a las direcciones territoriales y antiguas oficinas de enlace territorial enfocaban el actuar institucional en la ejecución de los recursos en proyectos o parcelaciones nuevas, y se descuidó el seguimiento de las parcelaciones realizadas por el Incora o el mismo Incoder entre los años 2006 y 2007, lo que generaba menor compromiso de los beneficiarios, quienes en muchos casos abandonaron las parcelas y en un número menor las arrendaban o vendían.

De la problemática encontrada frente a estas parcelaciones se destaca la adjudicación en común y pro indiviso, lo cual generó infinidad de problemas de todo tipo en las parcelas, como no tener acceso a créditos personales para mejoras en la parcela asignada; morosidad en el pago de servicios públicos; no pago de impuestos; conflictos por linderos, por zonas comunes y servidumbres, etc.

Para llegar a la expedición de cada una de las resoluciones de individualización se hace necesario convocar y realizar visitas *in situ*, efectuar reuniones tanto con los funcionarios del Incoder como con los parceleros, con el objeto de plantear sus diferentes inquietudes y problemas, para llegar al acuerdo de la individualización, generando con ello la necesidad de realizar levantamiento de planos topográficos, verificación de áreas y linderos, etc.

En la vigencia 2014 no se asignaron recursos financieros específicos para atender la ejecución de este proceso; lo anterior no permite hacer seguimiento a la totalidad de las adjudicaciones de subsidio, situación que ha venido generando el incremento de incumplimiento de las obligaciones pactadas por parte de las familias beneficiarias.

El Incoder debe reflejar la variable ambiental en los procedimientos, sustrayendo las áreas que corresponden a zonas de protección del recurso hídrico sobre las cuales no puede constituirse el derecho de propiedad, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

Se recomienda que los procuradores hagan seguimiento a todas las parcelaciones que se han realizado en su jurisdicción, al proceso de empresas comunitarias que recibieron predios en común y pro indiviso, e igualmente a los predios que se encontraban en extinción de dominio, visibilizando en especial la problemática de la población desplazada y de las mujeres cabeza de familia. La indivisión en los predios adquiridos para la explotación en común y pro indiviso, es una forma asociativa que a los campesinos no les gusta y genera conflictos entre ellos..

La titulación en común y pro indiviso genera una problemática dado que el interés de los parceleros es la individualización de sus predios, desestimula al beneficiario que quiere trabajar y causa conflictos entre los beneficiarios, ya que se cultiva y se levantan cercas de manera desordenada.

En las titulaciones en las que actualmente no se ha superado el periodo del régimen parcelario se presenta la venta inconsulta de las parcelas asignadas, hecho que muy a pesar de que el Incoder ha tratado de sanear con la apertura de trámites administrativos de caducidad y condición resolutoria, para legalizar la tenencia a los ocupantes de hecho, aún persiste por la falta de seguimiento por parte del Instituto, falencia que no ha podido superar, observándose en los comités de selección que se convocan que cada vez se ponen a su consideración. Estas ventas inconsultas se generan por la falta de proyectos productivos cuando se adquieren los predios y se formaliza la parcelación, quedando el campesino a la deriva unido a la mala calidad agrológica de la tierra que se adquiere, haciendo del campesino un elemento trashumante, sin estabilidad.

Las tierras adjudicadas en pro indiviso han generado problemática en los mismos beneficiarios, teniendo en cuenta que el marco temporal establecido

para desaglobar el terreno, titularlo y posteriormente tener la posibilidad de venderlo a quien considere es un periodo extenso, dentro del cual las familias beneficiarias no tienen la posibilidad de retroceso, reubicación o consideración de estos beneficios tras padecer situaciones que se presenten por casos fortuitos o fuerza mayor que merezcan un estudio especial de estos casos, con el fin de dar una solución integral, para que estas personas no puedan correr el riesgo de padecer alguna afectación o vulneración de tipo, económico, familiar, físico o emocional. Por otra parte, el Incoder no apropia presupuesto suficiente para realizar seguimiento a las parcelaciones.

Caso 41. Predio Gualas. Ejemplo del fracaso del programa de parcelaciones ha sido el caso “Gualas”, en San Martín (Meta), en el cual el Incoder no consultó la realidad, al pretender ubicar en una misma área o zona población desplazada, campesina y reinsertada. Este proyecto se construyó sobre la base del desarrollo de un proyecto productivo a mediana escala para cada una de las poblaciones, cuestión que terminó siendo una simple ilusión, la cual se ha ido transformando en una problemática social para el municipio de San Martín, que hoy se enfrenta a un proceso con altos niveles de pobreza, problemas de orden público y necesidades básicas insatisfechas.

Hoy, este proceso de parcelación se encuentra aún en común y pro indiviso y sin una ruta jurídica clara para su solución, a lo que debe adicionarse una problemática ambiental que reduce considerablemente el área explotable del predio que haría que la unidad agrícola familiar de cada uno de los beneficiarios fuera máximo de 7 u 8 hectáreas, lo que lo hace inviable como alternativa económica para las mencionadas familias.

La única solución posible frente a esta situación de posible revictimización es que el Incoder proceda de manera inmediata a comprar el número de hectáreas necesarias para ser viable el citado proyecto y adicionalmente lo acompañe con su estrategia actual de implementación de proyectos de desarrollo rural.

4.3.10 Clarificación de la propiedad, deslinde de sabanas y playones

Es indispensable revisar los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incoder, con el fin de determinar las fallas en su tramitación e impulsar su decisión “dentro de un término razonable”, con el fin de que la

legislación agraria sobre eficacia, lo cual se logra si estos se sitúan con sujeción estricta a las “formas propias de cada juicio”, con respeto al debido proceso y al principio de legalidad que ilumina estos trámites agrarios.

Es necesaria la reglamentación de playones por parte del Incoder y la expedición de formularios para la inscripción de campesinos que se quieran beneficiar de aquellos.

La asignación presupuestal es precaria, en especial para los procesos de clarificación de la propiedad.

Para la atención de estos programas se cuenta en las territoriales del Incoder con un solo abogado (contratista externo), lo que ha generado retardo en el trámite de los expedientes y la ineficacia en la consecución de los fines. Es una de las situaciones más riesgosas y que demanda inmediata intervención.

Falta de personal idóneo o fugaz permanencia de los abogados encargados de impulsar los procesos es el principal obstáculo para practicar procesos de clarificación.

Es necesario deslindar con agilidad los cuerpos de agua con alto valor ecosistémico, con el fin de prevenir ocupaciones indebidas.

Caso 42. Deslinde baldío Don Antonio. Este caso es emblemático puesto que muestra que la inoperancia de las instituciones públicas puede desencadenar situaciones de violencia que se podrían haber evitado con una oportuna intervención. El 21 de enero de 2008 la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Sucre recibió copia un escrito en el que diez familias poseedoras del referido baldío, jurisdicción del municipio de San Benito Abad, solicitaban a la entonces personera municipal, doctora Dorca Parodis, ayuda en la gestión y agilización ante el Incoder del proceso administrativo de deslinde del mencionado baldío, debido a los presuntos hostigamientos en su contra.

El 21 de mayo de 2010 fueron asesinados en ese baldío dos campesinos a manos de desconocidos. Ante el acentuado conflicto entre campesinos y terratenientes, el Incoder anunció que habían priorizado para Sucre 21 procesos para ser culminados durante el año 2009; el primero de ellos sería el de la Ciénaga Don Antonio o Cholén, en el municipio de San Benito Abad, sin que hasta la fecha se conozca la decisión final, no obstante estar incluido este caso en el listado priorizado por el Incoder de procesos con enfoque ambiental y de interés nacional.

4.3.11 Registro Único de Predios Abandonados por la Violencia (RUPTA)

El Decreto 3759 de 2009 señaló, entre otros aspectos, la responsabilidad del Incoder para la administración del RUPTA, que quedó a cargo de la Dirección Técnica de Ordenamiento Productivo.

Esta función no es propia del objeto y misión del Incoder, y habida cuenta de la participación de este instituto en muchos casos del denominado despojo administrativo, es contraproducente que la entidad encargada de la custodia de la base de datos de solicitudes de protección esté cuestionada por su complicidad en actos de despojo.

Por otra parte, al existir el registro de predios abandonados por la violencia, creado por la Ley 1448 de 2011, a cargo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras, la víctima tiene que reportar en dos instancias distintas los mismos hechos: ante el RUPTA, administrado por el Incoder, para que se inscriba la solicitud de restitución y ante la Unidad de Restitución para que se inicie el trámite de restitución, lo que implica desgaste e ineficiencia institucional como revictimización del usuario sometido a trámites administrativos costosos para ambas partes.

Es necesario contar con el inventario de baldíos, así como avanzar en los procesos de restitución de tierras. La mayoría de las víctimas del despojo ocupantes de baldíos están en el registro del RUPTA.

El RUPTA registra 33.577 solicitudes de inscripción con nota devolutiva, de las cuales 6.791 corresponden a ocupantes de baldíos a los que no se les ha podido proteger sus derechos.

4.3.12 Los procesos de extinción de dominio y los fondos de tierras

Con base en la Ley 785 de 2002 y la Ley 793 de 2002, el Incoder podía vincular predios rurales con extinción de dominio emanada por la Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE) para implementar programas de acceso a tierras de la población campesina y desplazada. Se esperaba que la DNE entregara al Incoder más de 700.000 hectáreas.

Con la expedición de la ley de víctimas, Ley 1448 del 2011, y la supresión de la DNE, los predios con sentencia de extinción ingresarán al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas:

“Las propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren actualmente bajo la administración de la DNE, lo mismo que aquellas de las que adquiera la propiedad en el futuro, en las cuantías y porcentajes que determine el Gobierno Nacional” (Ley 1448/2011, art. 113).

El Decreto 3183 de 2011, que ordenó la liquidación y supresión de la DNE, estableció que la administración del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO) estaría a cargo del Ministerio de Justicia y del Derecho, que la ejercería una vez surtido el término que se dio para la liquidación de la DNE.

La liquidación definitiva de la DNE finalizó el 30 de septiembre de 2014, y la Sociedad de Activos Especiales, S. A. S. (SAE, S. A. S.) quedó designada por mandato del artículo 90 de la Ley 1708 de 2014 como nueva administradora del FRISCO.

Distintas entidades manejan fondos de tierras, empezando por el Incoder con el Fondo Nacional Agrario; la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas maneja su propio fondo, al igual que la Unidad de Víctimas, el FRISCO, y el Fondo para la Reparación de Víctimas, creado por la ley de justicia y paz (Ley 975 de 2005).

Con la normatividad existente se crea un orden de prelación en cuyo último lugar se encuentra el campesino no víctima de la violencia, pues en primer lugar se priorizarán las víctimas de despojo, quienes a través de la Unidad de Restitución podrán recibir predios de su fondo, a título de compensación ordenada por los jueces de restitución.

Se han generado expectativas entre las organizaciones de desplazados en todo el país; estas han procedido por vías de hecho, como la ocupación de la plaza de Bolívar, en el 2014, con el fin de reclamar los predios incautados al narcotráfico, que actualmente administra la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Estos predios no pueden ser asignados a las organizaciones de desplazados directamente; como se dijo, debe ser a través de la Unidad de Víctimas.

La SAE alcanzó a entregar algunos predios al Incoder, como cuerpo cierto, sin que se haya realizado entrega material, encontrándose la mayoría de los predios ocupados y con pago de impuestos atrasados.

Mediante la Ley 1708 de 2014, por medio de la cual se expide el código de Extinción de Dominio, se dispuso que la SAE asumiera la administración de los bienes inmuebles incautados, con extinción de derecho de dominio, urbanos y rurales que forman parte del FRISCO y que han sido recibidos como consecuencia de la imposición de medidas cautelares en procesos por delitos de narcotráfico y conexos o en procesos de extinción de dominio, y en el ejercicio de las funciones que debe desempeñar en su gestión administrativa.

A partir de la suscripción de actas, la DNE hace entrega a la SAE de un inventario de 19.819 bienes inmuebles no sociales correspondientes a un 13% con extinción de dominio y un 87% en proceso¹⁷.

4.4 Ordenamiento territorial e Incoder

4.4.1 Zonas de Reserva Forestal (ZRF)

El país requiere adelantar un proceso de ordenamiento territorial que actualice las condiciones legales que se crearon con la Ley 2.^a de 1959, mediante la cual se establecieron las ZRF.

Indudablemente, gran parte de estas áreas se encuentran intervenidas, por lo que no se cumple el objetivo de conservación de las ZRF, por lo que es necesario proteger lo que se pueda proteger, reconociendo la presencia de comunidades campesinas en estas zonas. Existen 101 cabeceras municipales y cascos corregimentales departamentales localizados en áreas de reserva forestal de Ley 2.^a de 1952, los cuales fueron sustraídos de las ZRF mediante la Resolución 0763 de 1.º de julio de 2014; sin embargo, las áreas rurales de dichas cabeceras permanecen bajo la categoría y las limitaciones de la ZRF.

Ante el fenómeno de concentración de la propiedad rural que ha acompañado a los procesos de colonización, en los cuales el campesino colono vende las

¹⁷ Rendición de cuentas SAE 2014. http://www.saesas.com.co/webportalsae/Documentos/Entidad/RendicionCuentas/2014/Acta_Informe_Gestion_Carlos_I_Villegas_Giraldo.pdf.

mejoras o incluso el predio baldío que ha sido titulado, se reconoce la bondad de la figura de zona de reserva campesina para impedir la concentración de la propiedad en zonas de colonización.

El Incoder debería continuar solicitando la sustracción de reserva forestal en los municipios bajo ZRF intervenidos, ya que el estatus de ZRF impide el acceso a prestación de servicios públicos, de inversión pública, omisión que conlleva violación de los derechos fundamentales de los campesinos habitantes de estas zonas.

Igualmente, es necesario reconocer la necesidad de tierra para proyectos agroindustriales en zonas donde la economía campesina no sea el fundamento económico de estas, a través de la figura de zona de desarrollo empresarial.

4.4.2 Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

El Incoder viene adelantando desde el 2011 el proceso de reactivación de las ZRC, figura que si bien data desde la promulgación de la Ley 160 de 1994, no se había continuado con su implementación.

Debido al concepto de la Procuraduría General de la Nación, se procedió al levantamiento de la medida de suspensión que se había dictado sobre la ZRC del valle del río Cimitarra en el 2003.

Las ZRC son una figura técnica de ordenamiento territorial que no ha funcionado ni cumplido sus objetivos por varias razones: en primer lugar, por falta de recursos para llevar la institucionalidad a regiones que han sido abandonadas por el Estado, donde las comunidades han tenido que asumir funciones como la construcción de escuelas y vías de comunicación.

La titulación de baldíos en las ZRC se puede utilizar para dar cumplimiento al trámite de permutas y adjudicación de baldíos como mecanismo subsidiario de la compensación a población desplazada (Acuerdo 210 de 1.º de junio de 2010).

Uno de los determinantes que ha conllevado el estancamiento de la figura de ZRC ha sido la estigmatización a la que han sido sometidos los territorios que corresponden a las zonas constituidas. Si bien es un hecho que la guerrilla de las FARC hace presencia en estas zonas, muchas de las cuales tienen un significado histórico para esta guerrilla, como Pato Balsillas, y la población tiene contacto

permanente con la subversión, esto obedece simplemente a que el Estado no ha hecho presencia, y en la práctica la autoridad de facto es la guerrilla, mientras que la presencia ocasional del Estado se reduce a operativos militares que en muchas ocasiones conllevan ataques a la población civil, que se ve como cómplice e incluso vinculada a actividades subversivas.

4.4.3 Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE)

Es necesario reconocer el aporte de la economía campesina, pero igualmente se requiere adelantar producción agropecuaria a gran escala, objetivo que había sido planteado en la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014), por lo que se debe aceptar la compatibilidad de esos dos modelos, el campesino y el agroindustrial, bajo una figura como la de las áreas de desarrollo rural.

La delimitación tanto de ZRC como de ZDE corresponde a estudios técnicos que determinan la creación de una u otra figura de acuerdo con las características de cada región. Las dos figuras no se oponen, si bien no pueden traslaparse.

En las ZDE deberían aplicarse criterios de racionalidad y eficiencia que obedezcan a objetivos distintos a los de las ZRC. En las ZDE se busca la inversión de capital y el aumento de la producción agropecuaria por parte de empresas especializadas del sector agropecuario y forestal.

El incremento de la productividad del sector agropecuario ha sido señalado por la Corte Constitucional como un objetivo prioritario a cargo del Estado. Las ZDE le brindarían al país la posibilidad de adelantar proyectos agroindustriales a gran escala, aumentando sus posibilidades de desarrollo y de generación de riqueza, de acuerdo con el mandato constitucional de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

4.4.4 Áreas de Desarrollo Rural (ADR)

En septiembre de 2011, siendo director del Incoder Juan Manuel Ospina, ese instituto presenta una propuesta renovada de las ADR, entendida como una

propuesta que materializa la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial. En ese sentido las ADR son unidades básicas de planificación y de ejecución de los programas y proyectos de desarrollo rural que se definen como territorios que comparten características relativamente homogéneas en lo físico, económico, cultural y social.

Para ese entonces el Gobierno nacional había identificado como parte de la política pública de consolidación zonas o corredores estratégicos que son concordantes con la figura de las ADR. Entre ellas se destacan:

Región de Montes de María, Nudo de Paramillo, Macarena, Caguán, sur del Tolima, Catatumbo, Tumaco.

5. Análisis de las problemáticas regionales en la gestión del Incoder

5.1 Incoder Sucre

Caso 43. En el 2009 El Incoder adjudicó los terrenos de la ciénaga de Amansaguapos y Dividivi, así mismo el caño Viloría, sectores ubicados en San Marcos (Sucre), negando la existencia del ecosistema y archivando el proceso de deslinde. Posteriormente la comunidad apeló y el Incoder reconoció la existencia de la ciénaga y adelantó el deslinde. Este caso evidencia no solo el desconocimiento de la variable ambiental y social en el tema de baldíos, sino incluso la existencia de fenómenos de corrupción en la entidad en las territoriales, lo que explicaría la centralización de los procesos críticos en Bogotá.

Caso 44. Predio La Europa, municipio de Ovejas (Sucre). En este caso se evidencia tanto el abandono al que fueron sometidos los beneficiarios de programas de reforma agraria por parte del Incora, como posteriormente la indolencia del Incoder al facilitar las ventas masivas en el sur de Bolívar y su validación otorgándoles un estatus de legalidad.

Entre los años 1963 y 2006 el Incora llevó a cabo un proceso de dotación de tierras a campesinos de la región en parcelas del Fondo Nacional Agrario otorgando un subsidio del 70% y el campesino asumía el pago del 30% mediante un crédito con la Caja Agraria. A pesar de la notoriedad de la violencia que afectó a la región durante el periodo comprendido entre 1997 y 2003, cuando fueron asesinadas 115 personas y desplazadas más de 100.000, en el año 2007 el

Banco Agrario le vende la deuda que los campesinos tenían con la Caja Agraria a la empresa Central de Inversiones, S. A. (CISA), la que a su vez se la dio a Covinoc, otra firma de cobranza, lo que facilitó el proceso de ventas masivas de predios titulados por el Incora en el sur de Bolívar a través de las presiones indebidas cometidas por los abogados.

Durante los años 2008, 2009 y 2010 se realizaron en Montes de María transferencias del derecho de dominio, con tradición de propiedad privada o de parcelas adjudicadas por el Incora o Incoder, compraventa, a favor de personas naturales y sociedades con la característica especial de que en algunos casos estas sociedades estaban representadas legalmente por personas naturales que también habían adquirido tierras a nombre propio¹⁸.

El predio La Europa tiene 1.321 hectáreas, fue adjudicado pro indiviso por el Incora en 1969 a 113 familias. El 18 de abril de abril de 2007 se inscribe en el folio de matrícula correspondiente medida cautelar de prohibición de enajenar derechos inscritos en el predio, declarado en abandono por causa de la violencia a solicitud de un parcelero beneficiario original.

En abril de 2008 los campesinos del mencionado predio –113 familias– denuncian que hay un aviso de desalojo dirigido a un grupo de adjudicatarios de la finca impulsado por representantes de la empresa “Arepas Don Juancho”. Esta empresa les comunica que ha comprado una parte de las tierras del predio y que les da dos días para desocuparlas.

Para el caso de este predio, la Procuraduría Judicial Agraria y Ambiental establece en 2010 que 36 de los 38 aparceros a los que se les declaró la caducidad vendieron las tierras sin tener “*las facultades para hacerlo en virtud de las resoluciones de cancelación de la adjudicación de dichos predios*”. Esto implica un giro en 2010 frente a la situación de 2008, en donde el Incoder partía de ver como válida la compra de tierras por la empresa, mientras que con este concepto establece que esas tierras son de la nación, lo que implica la obligación por parte del Incoder de recuperar las tierras vendidas.

18 <https://www.supernotariado.gov.co/supernotariado/images/smilies/Noticias2011/talleresregistrales2011/precarmenbolivar.pdf>

El Incoder en este caso avaló las ventas y simplemente recomendó a los campesinos que se quejaban acudir ante la jurisdicción civil a dirimir sus controversias, a pesar de la situación de vulnerabilidad en que se encontraban producto de amenazas y desplazamientos.

A partir del 2011 los reclamantes fueron amenazados de muerte y sus viviendas incendiadas en varias ocasiones. El caso de restitución se está tramitando por medio de la ley de víctimas.

5.2 Incoder Magdalena

En el departamento del Magdalena se había consolidado la cooptación del Estado mediante el dominio paramilitar en las instituciones, incluyendo al Incoder desde el 2003, cuando fue elegido gobernador Trino Luna, bajo la égida de Rodrigo Tovar Pupo (alias Jorge 40) y Hernán Giraldo Serna, líderes de los bloques “Norte” y “Resistencia Tayrona”, respectivamente.

En 2003, a la par de las negociaciones para la desmovilización de las Auto-defensas Unidas de Colombia, el comandante paramilitar alias “Jorge 40” continuó controlando el Incoder territorial Magdalena, como consta en la información del computador hallado en 2009 en San Ángel, en el que aparece en los archivos: “Listas de parcelas a legalizar”, o “Pendientes de legalizar a los muchachos”. Funcionarios del Incora/Incoder, desconociendo hechos notorios como el desplazamiento forzado y la violencia en la zona, revocaron los títulos de los parceleros iniciales con el argumento de que las tierras habían sido abandonadas y las readjudicaron a personas cercanas al comandante paramilitar, el ex jefe del Bloque Norte, entre ellas a Mireya Pertuz, su cocinera, y a paramilitares como Vargas Contreras, alias “Rafa 50”. Situación en la que además se contó con el concurso de servidores de la Superintendencia de Notariado y Registro y de otras entidades territoriales” (Salinas, 2012).

Caso 45. Ejemplo de la paramilitarización del Incora-Incoter en el Magdalena fue la revocatoria en el 2002 de títulos de 46 parcelas y su readjudicación en el 2003 a testaferros de los paramilitares que hacían parte de las fincas El Encanto y Bejuco Prieto, que superan las 1.430 hectáreas, en el municipio de Chivolo (Magdalena), arrebatadas por paramilitares a familias que las habían recibido por el Incora en 1991 y fueron desplazadas en 1997. Este caso es

emblemático de la modalidad de despojo por vía administrativa dentro de la tipología construida por el Gobierno.

Entre febrero y marzo de 2003 el Incora revocó la adjudicación de 134 predios en el Magdalena, los cuales habían sido titulados de manera expedita a testaferros de los paramilitares. Entre agosto de 2005 y marzo de 2006 se desmovilizó el último grupo de paramilitares bajo el proceso de justicia y paz, el Bloque Norte, comandado por alias Jorge 40; sin embargo, su accionar continuó a pesar de la supuesta desmovilización.

Caso 46. En el 2006 el Incoder adjudicó 100 hectáreas del Parque Natural Salamanca a la Gobernación del Magdalena para la construcción del puerto multipropósito de Palermo, proyecto en el cual tenían intereses los paramilitares al mando de Jorge 40. La titulación fue revocada atendiendo solicitud de la Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria de Santa Marta. Ya en el 2002 el Incora había titulado irregularmente seis hectáreas a un particular representante de una empresa petrolera.

5.3 Incoder Bolívar

Caso 47. En el 2004 el Banco Agrario inició el desembolso de un préstamo de 1.600 millones de pesos a Coproagrosur, una falsa cooperativa campesina creada por los paramilitares al servicio del narcoparamilitar Carlos Mario Jiménez, alias Macaco, comandante del Bloque Central Bolívar, y que inició en el 2002 como un proyecto de siembra de 2.125 hectáreas, en Simití, sur de Bolívar. Coproagrosur ilustró cómo los proyectos de desarrollo rural han sido cooptados por los grupos al margen de la ley, también en este caso.

Caso 48. En el 2009 se denunciaron las compras masivas de predios en la región de Montes de María a campesinos que eran deudores morosos o que no querían regresar a sus predios. Las deudas habían sido compradas por dos empresas privadas, las que entregaron parte de la información a los compradores de tierras, quienes encargaron a comisionistas para que localizaran al propietario endeudado para proponerle la compra y solucionar su problema con los bancos.

La responsabilidad del Estado radica en la venta de la cartera sin consideración alguna sobre la situación de vulnerabilidad que afectaba a la población campesina desplazada afectada por las deudas, acabando de tajo con el progra-

ma de reforma agraria adelantado desde la década de los 70. El Estado debió haber suspendido los procesos de cobro de cartera morosa hasta que se solucionara el problema humano de la región.

Caso 49. Ocupación de playones comunales por parte de particular que impide explotación a 40 familias de campesinos que tradicionalmente los han explotado. El particular estaba ocasionando daños ambientales a la ciénaga al desviar los cauces del cuerpo de agua Ciénaga de las Latas, municipio de Pinillos. Adjudicación ilegal de predios que corresponden a playones comunales del municipio de Magangué. Caso similar a la ocupación de playones de Caño Palomo en San Benito Abad.

5.4 Incoder Guaviare

Caso 50. El Incoder ha adjudicado baldíos en zonas de reserva indígena, dejando a los resguardos indígenas sin tierra para ampliación. Tal es el caso de la Parcelación Santa Lucía, pero estos predios se traslapan con los terrenos del resguardo indígena La Fuga, en San José del Guaviare, y están pedidos en ampliación por el resguardo. Estas irregularidades se adelantan bajo la figura de la ZRC del Guaviare, que se constituyó en traslape con resguardos indígenas, situación expresamente prohibida.

5.5 Incoder Cesar

En este departamento se evidenció el desconocimiento flagrante de los derechos de los desplazados y víctimas de despojo con la participación de funcionarios del Incoder mediante el despojo administrativo a través de declaratorias de caducidad administrativa y negociaciones en la que se desconoció el contexto de violencia paramilitar para favorecer los intereses de este grupo ilegal, modalidad de despojo que se implementó por funcionarios del Incoder en la costa atlántica.

Caso 51. Predio Palmira. En el 2004 el coordinador del GTT del Incoder en el referido departamento reunió a 15 parceleros de la finca Palmira, ubicada en el corregimiento de Valencia, en Valledupar, con el jefe paramilitar John Jairo Hernández Sánchez (alias "Daniel Centella"), acompañado de un grupo grande de

hombres armados para que cancelaran el 30% del valor de los inmuebles que adeudaban a la vendedora. Al incumplirse el plazo para saldar la obligación, fue sacado de su parcela y asesinado el señor Luis Pérez por el citado cabecilla del grupo armado ilegal, quien les dio a los campesinos dos horas para abandonar sus tierras, consiguiendo así desplazarlos junto con sus familias¹⁹.

Caso 52. Predio Mechoacán. En 1994 el Incora lo compró (4.076 hectáreas), ubicado en la Jagua de Ibirico (Cesar), y lo adjudicó en 1996 a 131 familias que lo habían ocupado. Su desplazamiento se inició en 1997 y continuó hasta el año 2004 con el asesinato del presidente de la junta de acción comunal por parte de paramilitares. Para el despojo de las parcelas del predio, el Incoder expidió nuevos títulos fraudulentos a pesar de que los adjudicatarios originales ya se encontraban inscritos como desplazados desde el 2003, hecho que tampoco fue tenido en cuenta para la declaratoria de caducidad administrativa de sus parcelas.

Dichas parcelas fueron adquiridas posteriormente por la Drummond en cumplimiento del plan de manejo aprobado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en el 2007 para el proyecto de explotación de carbón La Loma, por encontrarse en el área de influencia de este. La citada empresa negoció durante casi 18 meses la compra, proceso que culminó con un memorando de entendimiento suscrito el 24 de septiembre de 2008 con los representantes de los parceleros y el Incoder, que realizó los estudios de títulos, con base en los cuales la Drummond adquirió los derechos de propiedad o posesión sobre 101 parcelas de las 131²⁰.

Caso 53. Predio El Prado. En 1997 el Incora lo compró (1.265 hectáreas), situado en la Jagua de Ibirico, lo entregó materialmente a 51 familias que habían sido deportadas de Venezuela. En 1989 CI Prodeco, S. A. (Prodeco), suscribió contrato de concesión minera con Carbones de Colombia, S. A. (CARBOCOL), "para adelantar las actividades de gran minería consistentes en la exploración, construcción, montaje y explotación a cielo abierto del depósito de carbón

19 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, proceso 37976. Magistrado ponente: Javier Zapata Ortiz. 7 de marzo de 2012, inadmisión de demanda de casación.

20 <http://www.drummondltd.com/responsabilidad-social/proceso-de-reasentamiento/procesos-de-negociacion-de-la-parcelacion-de-mechoacan-y-de-la-parcelacion-y-caserio-de-platanal/>

llamado Mina de Calenturitas, ubicado en un área de 6.677 ha, localizadas en los municipios de Becerril, El Paso y La Jagua de Ibirico, en el departamento del Cesar". En 1995 la Corporación Autónoma Regional del Cesar (Corpocesar) aprobó el plan de manejo ambiental presentado para efectuar las actividades de explotación del mineral del programa de mediana minería en los sectores A y C de la mina Calenturitas, ubicada en los municipios de Becerril El Paso y La Jagua de Ibirico, en el Cesar.

Como lo relató el propio gerente de Incoder²¹, el 20 de mayo de 2002, en la vereda El Prado, del corregimiento de Boquerón, municipio de La Jagua de Ibirico, un grupo armado de por lo menos 12 paramilitares pertenecientes al frente "Juan Andrés Álvarez", comandado por Luis Fernando Andrade Ospina, obligó a varias familias a abandonar sus parcelas (1.265 hectáreas) y desplazarse forzosamente a otros lugares para salvar sus vidas, al parecer con el fin de apropiarse de dichas tierras para venderlas posteriormente a la multinacional Prodeco, que adelantaría un proceso de explotación minera en la región.

En la incursión fueron asesinadas 18 personas del aludido predio, lo que originó, como se dijo, el desplazamiento de 48 familias, cuyas parcelas fueron adjudicadas a testaferros de los paramilitares gracias a declaratorias de caducidad administrativa decretadas por el Incoder, que no tuvo en cuenta la situación de violencia, que era de público conocimiento.

En un consejo comunal celebrado en La Jagua de Ibirico en febrero de 2007, el Gobierno nacional impuso a Prodeco la obligación de adquirir el predio en mención y de reubicar a las familias allí presentes, orden reiterada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible) mediante Resolución 464 de 6 de marzo de 2009²².

El Incoder, que recibió del Incora el inmueble, en el año 2009 inicia el trámite de permuta con Prodeco, el cual se vio suspendido por la existencia de una medida de protección contra el despojo inscrita en el RUPTA. Los directivos del Incoder, al advertir que se había tramitado inscripción de la medida,

21 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. Sala de Decisión de Tutelas n.º 1. Magistrado ponente: Augusto J. Ibáñez Guzmán. Impugnación tutela 59924 del 9 de mayo de 2012.

22 http://www.prodeco.com.co/pressroom/Comunicado%20de%20prensa_asunto_El_Prado_2610_12.pdf

iniciaron una investigación disciplinaria contra la coordinadora del RUPTA por haber tramitado la medida y solicitaron igualmente el levantamiento de esta ante el registrador de instrumentos públicos.

Mediante sentencia del Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar de 9 de noviembre del 2011, por la cual se condena al paramilitar Luis Andrade, alias el 'Llanero', a 40 años de cárcel por desaparición forzada y desplazamiento de varios campesinos de El Prado en 2002, y confirmada por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 19 de julio del 2012, el Incoder es obligado a restituir a las 48 familias de la parcelación El Prado su derecho de posesión a esa tierra, de la que fueron desplazados por las AUC, o a entregar su correspondiente valor actualizado. Ante la imposibilidad de restitución por la limitación ambiental derivada de la vecina explotación minera, el 20 de mayo de 2014 el Incoder fija el valor de la indemnización de las 48 familias de la parcelación "por concepto de su derecho de posesión actualizado de conformidad con el avalúo comercial realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) a los inmuebles que hacen parte de la parcelación El Prado, en cumplimiento del fallo judicial proferido por el Juzgado Penal del Circuito Especializado de Valledupar de 9 de noviembre de 2011"²³.

5.6 Incoder Nariño

Caso 54. El Incoder mediante Resolución 00397 de 8 de marzo de 2005 excluyó un área de aproximadamente 800 hectáreas en favor de la empresa Palmeiras, S. A., del territorio del título colectivo del Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera ubicado en Tumaco (Nariño), gracias a recurso interpuesto por la Procuraduría General de la Nación en el 2006. El Consejo Comunitario de Alto Mira y Frontera recuperó su territorio que había sido ocupado ilegalmente y de mala fe desde 1997 por la empresa palmera, fecha posterior a la vigencia de la Ley 70 de 1993.

²³ http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Comunicacion_Publica/Resoluciones/Res_3813_May_20_2014.PDF

5.7 Incoder Córdoba

En este departamento el Incoder ha sido incapaz de defender el patrimonio público, como lo demuestra el caso 53, invasión del predio Usaquén en Montería, que fue adquirido para 33 familias desplazadas. A pesar de que un juez en el 2008, acogiendo los argumentos presentados por la Procuraduría General de la Nación, en una acción de cumplimiento, ordenó al Incoder realizar todas las actuaciones tendientes a la recuperación del predio, este continúa en posesión de los invasores, lo que demuestra la ineffectividad de dicho instituto en la defensa de su patrimonio.

Caso 55. Apropiación y desecación de la Ciénaga Grande de Loricá. Uno de los casos más descarados y aberrantes de despojo contra la nación ha sido la apropiación de playones mediante el desecamiento de la nombrada Ciénaga, de la que particulares mediante la construcción de jarillones, incluso de carreteras en medio de la ciénaga, están apropiándose.

5.8 Incoder Atlántico

Caso 56. El Incora adquirió en 1998 el predio Ciénaga Real en Campo de la Cruz (Atlántico). Actualmente 31 peticionarios solicitan su adjudicación, a la cual se ha opuesto la Procuraduría por cuanto el predio presenta inundaciones periódicas debido a su cercanía con el río Magdalena, lo que impide la explotación rentable de las parcelas. Se está a la espera del concepto de viabilidad ambiental por parte de la autoridad correspondiente.

Caso 57. En el municipio de Sabanalarga (Atlántico) particulares cercaron los playones del embalse El Guájaró, impidiendo la pesca y pastoreo a los campesinos del corregimiento de Aguada de Pablo. El Incoder archivó el proceso de recuperación de baldíos que adelantaba puesto que no está establecida la cota máxima de inundación y ordenó un proceso de deslinde de tierras.

5.9 Incoder Meta

Caso 58. Predio Mil Amores. El señor Flaminio Delgado Ayala fue seleccionado como su adjudicatario en junio de 1995. El predio, de 130 hectáreas, formó

parte de uno de mayor extensión conocido con el nombre de La Herradura, entre otros; está ubicado en la vereda San Vicente, jurisdicción del municipio de Puerto Rico, departamento del Meta. El titular lo dejó por la presión de actores armados ilegales, aduce amenazas de la guerrilla en 2001 y luego de los paramilitares en 2003-2004 como razones para tener que desplazarse y abandonar el predio, que deja en manos de su hermano y su cuñada, que por esta razón deben ocuparlo.

El 14 de mayo de 2010, el Incoder declaró la caducidad administrativa en la adjudicación de este predio, aduciendo que el señor Delgado Ayala había incumplido con los términos de la adjudicación. La Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios demandó ante la Sección Primera del Consejo de Estado la nulidad de la resolución, por medio de la cual el Incoder territorial Meta decretó la caducidad administrativa de la cuota parte de la adjudicación que había hecho el Incora al señor Flaminio Delgado Ayala, mediante Resolución 0562 de 9 de junio 9 de 1995, por cuanto no se tuvo en cuenta que sobre el bien se encontraba inscrita una medida de protección de tierras, elevada a la categoría de derecho fundamental por la Corte Constitucional, y se desconoció la calidad de desplazado y víctima del afectado.

Caso 59. La Cristalina (Puerto Gaitán [Meta]). En la zona de la vereda La Cristalina, municipio de Puerto Gaitán, se vendieron 17.000 hectáreas de la nación al esmeraldero Víctor Carranza. El Incoder adjudicó baldíos a 16 personas, una de ellas de apellido Carranza, a pesar de no cumplir con los requisitos exigidos. Luego, acudiendo a funcionarios de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto Gaitán y Villavicencio, los predios se escrituraron por 40 millones y se vendieron por 15.000 millones. El caso se calcó en la vereda La Serranía de San Martín, en donde el Incoder le entregó a una misma familia 30.000 hectáreas de baldíos de la nación, que luego vendieron por 3.000 millones.

6. Conclusiones

6.1 El campesino como sujeto de derechos

El campesino ha sido invisibilizado como sujeto de derechos, y ha tenido que buscar el reconocimiento a sus reivindicaciones amparándose bajo el manto de otras denominaciones como indígena o afrocolombiano. Numerosas víctimas de desplazamiento sin vocación campesina han accedido a programas de reforma agraria, han ocupado el lugar verdaderos sujetos de esa reforma, lo que ha significado el fracaso de muchos proyectos productivos a los cuales se ha accedido únicamente con la expectativa de poder titular la parcela.

6.2 La actuación preventiva de la Procuraduría

La actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación frente al Incoder debería tener en cuenta las siguientes recomendaciones, orientadas a la garantía de los derechos del campesino, que ha sido invisibilizado como sujeto de especial protección por la vulneración permanente de sus derechos:

1. Garantizar el debido proceso de los campesinos para acceder a la propiedad de la tierra.
2. Defensa de los baldíos de la nación que están siendo apropiados de manera irregular a través de los procesos de pertenencia.
3. Garantizar los derechos de los campesinos y campesinas como sujetos de la reforma agraria.

4. Vigilar la actuación del Incoder para evitar la compra predios no aptos, no adquirir aquellos que carecen de aptitud agroecológica para la reforma agraria. Tener en cuenta los conocimientos y las necesidades de la población desplazada, a fin de obviar su revictimización.
5. Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal para garantía de los derechos de los campesinos ocupantes.
6. Garantizar el derecho de las familias adjudicatarias para que se haga la individualización de las parcelas.
7. Garantía de los derechos de la población desplazada que iba a perder los predios que habían sido adjudicados por el Incoder.
8. Garantizar la reubicación de las poblaciones desplazadas por la insurgencia.
9. Defensa de los bienes del Estado ante las irregularidades cometidas por funcionarios del Incoder.
10. Garantizar la titulación de la tierra para protegerla e iniciar un proceso de retorno de la población afectada.
11. Las ZRC son una figura que contribuye al reconocimiento campesino como sujeto de reforma agraria, y debe avanzarse en la reactivación de esas seis zonas ya constituidas y en la de aquellas que se encuentren en trámite donde ya se socializó el Plan de Desarrollo Sostenible, ya que la organización campesina garantiza un proceso de titulación exitoso que tenga en cuenta las consideraciones ambientales y aprovechamientos de la economía de escala para la ejecución de proyectos productivos sostenibles con la debida presencia de la institucionalidad.
12. Se recomienda la participación de los procuradores judiciales ambientales y agrarios y de los personeros municipales en los CONSEAS y en los CMDR.

6.3 ¿Supresión del Incoder?

La gestión del Incoder está limitada por su debilidad institucional, por su falta de credibilidad y legitimidad, que hacen que sea necesario una reforma del organismo, que contemple incluso su supresión.

Se requiere una institucionalidad fuerte para el campo, incluso sin un escenario de posconflicto. De hecho, el conflicto en el campo ha devenido por el incumplimiento de las obligaciones sociales del Estado con la población campesina, contenidas en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, normas que deben ser acatadas para el beneficio social, económico y ambiental de la población campesina colombiana:

“Artículo 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

“Artículo 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.”

Referencias bibliográficas

Arango, M. Esquemas de política agraria en Colombia. Lecturas de economía, Universidad de Antioquia (<http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/lecturasdeeconomia/article/viewFile/7778/7344>), 14987.

Beltrán, Jorge y otros. Sector agropecuario colombiano: su realidad económica y perspectiva. Tesis EAN (<http://repository.ean.edu.co/bitstream/handle/10882/4629/BeltranJorge2013.pdf?sequence=1>), 2013.

Centro de Memoria Histórica. El despojo de tierras y territorios. Aproximación conceptual (http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2010/tierra_conflicto/despojo_tierras_baja.pdf), 2009.

Contraloría General de la República. II Informe de seguimiento al proceso restitución de tierras (<http://www.contraloria.gov.co/documents/155638087/161616579/Restituci%C3%B3n+de+Tierras+II+2013.pdf/93c00df9-4e7a-43a4-9e1175dc5f426246?version=1.0>), 2013.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). Consejo Nacional de Política Económica y Social. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conpes 113, 2008.

Fajardo, D. Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia 1920-1980. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), 1986.

Forero, J. *Economía campesina y sistema alimentario en Colombia, aportes para la discusión sobre seguridad alimentaria*, 2003.

Garay, F, F. Barberi y I. M. Cardona. *La negociación agropecuaria en el TLC –alcances y consecuencias–*. Planeta Paz, 2006.

Guzmán, E. *Resistencia, permanencia y cambio: estrategias campesinas de vida en el Poniente de Morelos*. Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2005.

IGAC. *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia*. 2012.

IICA. Curso taller sobre evaluación de empresas comunitarias campesinas. 1976.

Incoder. Análisis de la tenencia de la tierra y de la propiedad en el municipio de La Primavera (Vichada) (<http://www.misionrural.net/fscommand/tenencia.pdf>). 2011.

_____. Informe de gestión 2013. (http://www.incoder.gov.co/documentos/A%C3%91O_2014/Gestion_Incoder/Informe_Gestion/Infogestion_2013.pdf), 2014.

Kalmanovitz, S. La agricultura en Colombia entre 1950 y 2001 (<http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra255.pdf>).

López D. Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones? Universidad Nacional (<http://www.bdigital.unal.edu.co/5897/1/diegolopezhernandez.2012.pdf>), 2012.

Machado, A. Colombia: la Red de Solidaridad Social en La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/13364/lcl1941e.pdf>), 2003.

_____. Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional. (http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/coleccion_digital/Mercado_Tierras_Rurales/Ensayos_Historia_Politica-Machado_A-2009.pdf), 2009.

_____. *La política de reforma agraria y tierras en Colombia. Esbozo de una memoria institucional*. Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013.

Neva, N. Bases conceptuales procesos de regularización de la propiedad rural y acceso a tierras (http://www.upra.gov.co/documentos/Bases_conceptuales_procesos_regula_propie_rural.pdf), 2014.

Ospina, J. M. *El Incoder y la tarea del desarrollo rural en Colombia. Informe de gestión agosto 2010-marzo 2012*, 2012.

Quiroga, D. *Conflicto social y problema agrario. Balance de la Acción del Incora Incoder en medio del conflicto armado. 1960 2012*. CINEP-Incoder, 2013.

Ramírez, Á. *Estudio histórico sobre las actividades de parcelación de tierras agrícolas en Colombia*. IICA, 1966.

Restrepo, J. C. *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia. 2014*.

Salinas, Y; J. Zarama. Justicia y Paz. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares. Centro de Memoria Histórica (<http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/documentos/informes/informes2012/tierras-territorios.pdf>), 2012.

Suárez, M. *Las empresas comunitarias en Colombia*. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de las OEA, IICA, 1972.

Tobar, J. E. *Reflexiones sobre el crecimiento de largo plazo del sector agrícola en Colombia*. CEDE Universidad de los Andes, 2008.

Vargas, R. Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas caso Colombia: el programa de desarrollo integral campesino -PDIC- del Fondo DRI (<http://www.cepal.org/ddpeuda/pdf/colombia1.pdf>), 1999.

_____. Colombia: el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC) en La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL (<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/13364/lc1941e.pdf>), 2003.

Villaveces, J y F. Sánchez. *Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia*. CEDE Universidad de los Andes, 2014.

Zamosc, L. *The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association 1967-1981*.



IMPRESA
NACIONAL
DE COLOMBIA

Carrera 66 No. 24-09
Tel.: (571) 4578000
www.imprenta.gov.co
Bogotá, D. C., Colombia

