

El acuerdo agrario firmado en La Habana propone crear un fondo para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. El problema es que el Estado ni siquiera sabe cuántos baldíos tiene y tampoco ha recuperado las tierras usurpadas a las víctimas del conflicto armado.

El año pasado, el gobierno y la guerrilla de las Farc firmaron el acuerdo sobre el asunto agrario, el primero de seis temas que contiene la agenda que se discute en La Habana. Allí, el gobierno se comprometió a crear el Fondo de Tierras para la Paz, a través del cual desarrollará una reforma agraria integral que, se supone, garantizará el acceso a tierra a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente así como a las comunidades más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto armado.

Según el acuerdo, rubricado el 26 de mayo de 2014, el Fondo se nutrirá con baldíos que fueron apropiados de forma ilegal o irregular, con predios inexplotados económicamente y terrenos que aunque están en zonas de reserva forestal tienen vocación agrícola ([Lea el acuerdo aquí](#)). El problema es que el gobierno no sabe cuántos baldíos tiene, algunos fondos del Estado carecen de información, otros administran bienes que ya están comprometidos para reparar y restituir a las víctimas del conflicto, y otros más están embolatados por procesos administrativos o judiciales.

Si tales situaciones no se revierten, habrá muchas dificultades para cumplir con la Reforma de Agraria Integral, que, según se acordó, “pretende lograr la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, especialmente de la economía campesina, familiar y comunitaria”.

VerdadAbierta.com solicitó información al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), al Fondo de Reparación de la Unidad de Víctimas, al Fondo de Tierras de la Unidad de Restitución y a la Sociedad de Activos Especiales (SAE) para saber sobre la disponibilidad de tierras para constituir el Fondo. El resultado no es el mejor: los datos están dispersos e incompletos. Así las cosas, de momento, el Estado solo tiene un millón de hectáreas para cumplir con el compromiso adquirido en La Habana.

## Incoder: sin censo de baldíos y tierras étnicas

☒ El Fondo para la Reparación de Víctimas administra 309 bienes inmuebles que suman 68 mil hectáreas. Sin embargo, estas están comprometidas para reparar a las víctimas del conflicto. Foto: archivo Semana.

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (Incora) nació en 1961 para adelantar las reformas rurales que impulsó el presidente Carlos Lleras Restrepo. Para entonces, se reconoció la necesidad de entregarle tierra a los campesinos que no la tenían, pues era el mediano y pequeño campesino el que, sin ser propietario de un terruño, estaba sosteniendo la producción agrícola del país.

En 2003, el Incora pasó a llamarse Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Su tarea es evitar la concentración y acumulación de predios, y dotar de tierra a los sectores menos favorecidos del campo. Será esta entidad la que ponga en marcha, en gran medida, el acuerdo agrario logrado en La Habana.

El Incoder otorga subsidios a los campesinos para que accedan a fincas y cuenta con varios fondos sobre los que no tiene información completa. La Dirección Técnica de Baldíos, por ejemplo, se encarga de administrar las tierras de la Nación, aquellas que deben ser prioridad para asignárselas a las comunidades campesinas, así como a indígenas y afrocolombianos. Pese a que en julio de 2014 la Corte Constitucional le ordenó al Incoder realizar un censo de baldíos, la institución reconoce que todavía no lo tiene. Su justificación es que titula baldíos en la medida en que los interesados, que cumplan con los requisitos de la reforma agraria, presenten una solicitud de adjudicación ([Lea respuestas del Incoder aquí](#)).

Esto último explica por qué en municipios como Restrepo y Fuente de Oro, en el departamento del Meta, o en Yopal y Aguazul, en Casanare, las hectáreas de origen baldío tituladas superan el área municipal, advierte la Contraloría en un informe sobre acumulación irregular de baldíos en la Altillanura publicado en 2012 ([Lea el informe aquí](#)).

Aunque el Incoder asegura que su propósito es recuperar un millón de hectáreas, no señala de forma clara cuáles son, quiénes las usurparon, ni en cuanto tiempo y cómo lo hará. A finales de 2014 aseguró que trabajaba en la recuperación de 378 mil hectáreas en 518 casos en Puerto Gaitán, Puerto López y San Martín, en Meta, pero a la fecha no ha avanzado. (Lea: [Recuperación de baldíos: un año en blanco](#))

Por medio de resoluciones, esta institución puede ordenar la recuperación de

baldíos, pero a excepción del caso de Jiguamiandó y Curvaradó en el bajo Atrato Chocoano donde hubo una apropiación ilegal de territorios colectivos que fueron tapizados con palma, es poco lo que el Incoder ha avanzado en estos trámites.

Otra es la demora de la justicia ordinaria en resolver las llamadas demandas de nulidad que presenta el Incoder. Esta figura permite solicitarle a un juez la cancelación de los títulos de propiedad que tienen varias empresas porque acumularon tierra de origen baldío. La Contraloría advirtió en un informe de 2012 la existencia de 14 casos en los que particulares y empresarios acumularon 215 mil hectáreas tituladas en procesos de reforma agraria (Lea: [Las tierras acumuladas en la Altillanura](#)).



Foto: archivo Semana.

Pero de estos casos, sólo tres fueron aceptados en los juzgados: las demandas contra el Grupo Empresarial Mónica Colombia SAS, Helm Trust S.A. y la Sociedad Poligrow Colombia. Es decir, los jueces solo estudian 30 mil de las 215 mil hectáreas acumuladas en Meta, Casanare y Vichada.

Aunque el Incoder afirma que adjudica baldíos en la medida en que le llegan solicitudes, las cifras de los dos últimos años ponen en evidencia que ésta no ha sido una prioridad en la política agraria reciente; pues va en caída. En La Habana las partes reconocieron que hay necesidad de dotar con tierras a las comunidades más pobres, pero mientras en 2011 y 2012 el Incoder tituló 898 mil hectáreas baldías a 27 mil familias con esta condición; en 2013 y 2014 sólo fueron 208 mil hectáreas a 12 mil familias. La diferencia es de casi 700 mil hectáreas ([ver tabla 1](#)).

Yamile Salinas Abdala, investigadora del Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz), advierte que el Estado no sabe cuántos baldíos tiene, cuáles ha adjudicado, cuáles y cuántos han cambiado de dueño ni cuáles de estos están en territorios étnicos o sobre zonas con protección ambiental como parques nacionales y reservas forestales. “Además, el despojo de tierras no está penalizado, las demandas de nulidad son lentas y complejas, y la extinción de dominio por enriquecimiento ilícito y lavado de activos de narcotraficantes, paramilitares, guerrillas y corrupción, pese a las reformas, no avanza”, indica Salinas.

El Fondo Nacional Agrario (FNA) es otra de las ‘bolsas’ que podrían surtir el Fondo de Tierras para la Paz. Nacido también en 1961, en éste reposan aquellos bienes del Estado que no son baldíos, pero que tienen vocación agrícola y pueden ser titulados

a comunidades campesinas. En la actualidad, este Fondo tiene 4 mil 800 predios que suman 530 mil hectáreas, la mayoría de ellos en Cesar, Bolívar, Cauca, Sucre y Meta ([ver tabla 2](#)).

Al igual que con el caso de los baldíos, las adjudicaciones de predios del FNA vienen disminuyendo. Mientras en 2011 y 2012 el Incoder entregó 16 mil hectáreas a mil 600 familias en distintas zonas del país; en 2013 y 2014 apenas entregó 6 mil 600 a mil 300 familias. Es decir, en los últimos dos años tituló 10 mil hectáreas menos ([ver tabla 3](#)).

La Dirección de Asuntos Étnicos es otra instancia de tierras dentro del Incoder y es la encargada de atender las necesidades territoriales de indígenas y afrodescendientes. Si bien datos oficiales registran que entre 1966 y 2014 se han reconocido formalmente 32 millones de hectáreas a 724 resguardos indígenas y 5 millones de hectáreas a 118 consejos comunitarios de afros, esta entidad no sabe cuánta tierra en la actualidad reclaman estas comunidades.

La institución se justifica ([Lea respuestas del Incoder](#)) en que para hacer un estudio que permita determinar la cantidad y la calidad de territorios que explotan estas comunidades, y la necesidad de ampliar los resguardos y consejos comunitarios, falta la aprobación de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la concertación con las comunidades negras.

Esta es una respuesta que se limita a asuntos administrativos y que explica por qué, por ejemplo, sigue pendiente la reestructuración de 50 resguardos coloniales y no se hayan resuelto errores de titulación étnica en el departamento del Cauca (Lea: [Pueblos indígenas buscan superar pleitos de tierra en Ambaló, pero el Incoder no ayuda](#) y [La larga y cruel lucha por la tierra en el Cauca](#)).

## ¿Qué otras tierras hay?



Foto: archivo Semana.

La propuesta de La Habana señala que otra posible fuente para crear el Fondo de Tierras para la Paz son los predios rurales en extinción de dominio incautados y que están vinculados a mafias del narcotráfico y la corrupción (Lea: [Las 10 mayores fortunas incautadas en Colombia](#)).

Según la Ley 1708 de 2014, o Código de Extinción de Dominio, estos bienes tienen una destinación específica. El artículo 91 advierte que los predios rurales en extinción de dominio “serán destinados a los programas de generación de acceso a tierra administrados por el Gobierno Nacional”.

Estas tierras eran administradas por la Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), pero la corrupción y la mala gestión llevaron a la liquidación de la entidad. (Lea:[Exliquidador de la DNE deberá pagar ocho años de cárcel](#) y [Caso DNE: llaman a responder a primer congresista](#)).

En octubre de 2014 terminó la liquidación de la DNE y los bienes pasaron a manos de la Sociedad de Activos Especiales (SAE). Esta Sociedad está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y tiene como función administrar los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco). Según datos de la SAE, en la actualidad administran 23.874 inmuebles, de los cuales 21.185 están incautados pendientes de definición judicial mientras los otros 2.689 tienen extinción de dominio.

La SAE indica que de esos 23.874 inmuebles solo el 27%, es decir 6.445 inmuebles, son rurales y suman 209 mil hectáreas, distribuidas en todo el país. Es decir, de esta ‘bolsa’ pueden salir 200 mil hectáreas disponibles para alimentar el Fondo de Tierras para la Paz, pero en la práctica hay muchos problemas que impiden el uso de esos bienes.

Ejemplo de ello es que nadie sabe cuáles son los procesos y contra quiénes se adelantan. Los bienes tienen problemas de identificación, el Estado desconoce sus valores y no hay un inventario depurado (Lea: [Caos en Estupefacientes, más grave de lo previsto; 'Pecados' que hacen inviable a Dirección Nacional de Estupefacientes; Fiscalía dice que estaba 'chuzada' en caso de DNE](#) y [Caso DNE: turno ahora para la Corte Suprema](#)). Además, los bienes no están saneados jurídicamente, en parte, porque se deben impuestos o no se sabe quiénes son los depositarios, es decir, personas o instituciones que tienen bajo su custodia su cuidado.

La SAE tiene antecedentes de malos manejos de bienes de estupefacientes y del Fondo de Víctimas de la Ley 975 de 2005. Así lo advierte, por ejemplo, la sentencia de Justicia y Paz proferida en diciembre de 2010 contra Jorge Iván Laverde alias ‘El Iguano’, que cuestiona por qué los bienes terminaron administrados por Acción Social y no por la SAE. “Acción social no es una entidad dedicada a la

administración de bienes; por eso crearon la ‘Sociedad de Activos Especiales, SAE’, que, a juicio de la Sala, tampoco ha mostrado su capacidad de hacerlo”, afirmaron los magistrados.

Además pocos de los inmuebles que administra la SAE son aptos para reforma agraria o restitución. Otro problema es que los exparamilitares extraditados pusieron a disposición del Tesoro de los Estados Unidos algunos bienes para reducir penas, pero aún no se sabe cuáles son.

El panorama se vuelve más complejo cuando no hay claridad de competencias entre el proceso normal de extinción de dominio y los procesos que lleva la justicia transicional a través de Justicia y Paz, y de la Ley de Restitución de Tierras.

(Lea: [Inician proceso de extinción de dominio a finca de Pablo Escobar](#); [Los enredos de los bienes que entregó Mancuso](#), y [Fallan primera restitución de despojado por ‘El Alacrán’ en Valle](#)).

Otra fuente de donde podría nutrirse el Fondo son las tierras abandonadas y despojadas por la guerrilla de las Farc. En 2012, la Unidad de Restitución de Tierras aseguró que esta guerrilla había provocado el abandono y despojo de 600 mil hectáreas en todo el país. Sin embargo, estas tierras reclamadas en restitución ya están comprometidas porque pertenecen a las víctimas del conflicto armado. Para el caso de las tierras de las Farc, que por ahora no son reclamadas, su destinación es la extinción de dominio. Pero sólo hasta finalizar el proceso en La Habana se sabrá si entran o no a fondos de reparación de víctimas.

Una opción para garantizar tierra a campesinos que no la tienen, o cuentan con poca, son las zonas de reserva campesina. Hasta marzo de 2013, en el país había constituidas seis zonas que suman 831 mil hectáreas y estaban en proceso de constitución otras siete, por 753 mil hectáreas. Para esta misma fecha, estaban en solicitud otras diez, que suman 471 mil hectáreas, en Cauca, Valle del Cauca, Arauca y Huila.

Pero implementar esta figura, como ocurre con los consejos comunitarios y resguardos, tampoco es fácil dadas las fallas que hay en la desactualización del catastro, la titulación y la acumulación de baldíos, y la falta de claridad de predios titulados a particulares y empresas. El Centro de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali advierte que sólo en las regiones donde el gobierno proyecta desarrollar las llamadas Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidre), hay 433 resguardos, 25 zonas de reserva campesina y agroalimentarias,

además de 20 territorios colectivos afro. Es decir, las tierras pensadas para la agroindustria pertenecen a comunidades o están siendo solicitadas por ellas (Lea: [Proyecto de ley sobre baldíos, más preguntas que respuestas](#)).

## Fondos de Ley de Víctimas y subsidio agrario, comprometidos



Foto: archivo Semana.

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras creó fondos de bienes y tierras para reparar a las víctimas. Eso significa que las hectáreas administradas por las Unidades de Víctimas y Tierras no podrán ser destinadas para cumplir con el punto agrario, pues el espíritu es reparar a 8 millones de víctimas que, según el informe Basta Ya del Centro de Memoria Histórica, abandonaron forzosamente o las despojaron de sus tierras y territorios.

La Unidad de Víctimas administra el Fondo para la Reparación en el que reposan los bienes entregados por paramilitares y guerrilleros, las multas a 'parapolíticos' condenados y los recursos provenientes de procesos de extinción, pero el Gobierno no determinó las cantías que deben ingresar a ese Fondo. Por eso, hay bienes incautados y extinguidos a paramilitares y narcotraficantes que aún no han ingresado a este Fondo y son administrados por la SAE.

La tarea de ese Fondo es sanear los bienes inmuebles jurídicamente, monetizarlos y con este dinero cumplir con la reparación administrativa, un tipo de reparación que reciben las víctimas (Lea: [Solo el 6,8% de reparación a víctimas se ha pagado con dineros de desmovilizados](#)).

Según datos de este Fondo, la Unidad administra 664 bienes inmuebles que suman 85 mil hectáreas en todo el país. De estos, 129 fueron solicitados en restitución de tierras, lo que significa que el Fondo en realidad sólo puede intervenir 535 bienes que suman 71 mil hectáreas. De esta cifra final, sólo 309 bienes corresponden a haciendas, fincas, parcelas y lotes, que suman 68 mil hectáreas.

La Unidad de Tierras cuenta con el Fondo de la Unidad de Restitución, compuesto por recursos y predios para compensar o indemnizar a víctimas del despojo y abandono violento y de segundos ocupantes, familias que explotan tierras solicitadas en restitución, pero que no se aprovecharon de la violencia para

tenerlas.

Aunque el artículo 113 de la Ley de Víctimas señala que este Fondo se puede alimentar con propiedades rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio, la Unidad se ha negado a recibir este tipo de bienes. Su argumento es que considera que no están saneados y sólo acepta algunos que tienen vocación agrícola para compensar a familias según las órdenes de los jueces de restitución. Eso explica por qué en este Fondo sólo hay 15 predios que suman 233 hectáreas para este tipo de indemnizaciones y compensaciones. En plata, el Fondo tiene además 27 mil millones de pesos.

Pero ni las 68 mil hectáreas que hay disponibles en el Fondo de la Unidad de Víctimas ni las 233 hectáreas que tiene el Fondo de Tierras podrán ser usadas para alimentar el llamado Fondo de Tierras para la Paz.

Tampoco lo será el Subsidio Integral Directo para la Reforma Agraria (Sidra), que administra el Incoder y que tiene como fin otorgar hasta 71 salarios mínimos mensuales vigentes, unos 45 millones de pesos, para que campesinos pobres accedan a tierras.

Según el Incoder, en la actualidad hay 13 mil millones de pesos disponibles para la aplicación de estos créditos pero el gobierno determinó que estos subsidios serán otorgados sólo a familias en condición de víctima o que hagan parte de procesos de retorno o reubicación, identificadas por la Unidad Nacional de Víctimas. Es decir, comunidades pobres que necesiten acceder a tierra pero no sean víctimas de la violencia no pueden acceder al Sidra.

Sin embargo, esta decisión que tomó el Incoder va en contravía del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que en su artículo 96 establece que este subsidio será otorgado por una sola vez “a familias campesinas de escasos recursos”.

Además el Gobierno no sabe cuánta es la demanda de tierras que tienen las comunidades sin tierra o con tierra insuficiente, por lo que no hay una cifra oficial que reconozca la cantidad de tierra que se requiere para saldar esa deuda social.

### ¿Es viable?



Foto: archivo Semana.

Si se suman la disponibilidad de tierras, por ahora el Gobierno sólo tiene 525 mil hectáreas que están en el Fondo Nacional Agrario. Si el Incoder llega a recuperar los predios de origen baldío habría otras 378 mil hectáreas. Y si la SAE logra disponer de 209 mil hectáreas de los inmuebles rurales que hay bajo su administración, entonces el Estado sólo tendría un millón 100 mil hectáreas para alimentar el Fondo de Tierras para la Paz.

Alejandro Reyes, asesor del Alto Comisionado para la Paz, integrante de la Misión Rural y experto en el tema, reconoce que el Estado no tiene un inventario y menos un registro de los baldíos disponibles. “Peor aún, no existen casi baldíos que no estén ocupados por colonos o ganaderos que tienen expectativas de titulación por el Estado”.

No obstante, llama la atención sobre el acuerdo en La Habana, que contempló tres vías para la dotación de tierras: la formalización de la pequeña propiedad, la restitución de tierras despojadas y creación del Fondo, que busca entregar tierra a dos tercios de los productores agrarios que carecen de ella o la que tienen es insuficiente para producir.

Para lograrlo, Reyes considera que el Estado deberá preocuparse por hacer un verdadero catastro georreferenciado con planos a escalas adecuadas según el tamaño de los predios. “Un nuevo catastro permitirá tener un plano catastral de las áreas protegidas, territorios colectivos, reservas, baldíos y tierras privadas”. Otra decisión clave será reformar el sistema actual de catastro-registro para que todos los registros estén referidos en un solo plano catastral. “Actualmente cualquier nueva transacción registrada obliga al catastro a modificar los planos catastrales a partir de la descripción literaria (arcifinía) de linderos, creando un caos sistemático y endémico”, indica.

Según este experto, otra decisión importante para cumplir con la dotación de tierras es crear la jurisdicción agraria para que sean los jueces agrarios quienes apliquen el derecho agrario, “favorable a los derechos posesorios de los campesinos, y no el derecho civil, como ahora, favorable a los propietarios registrados”. El asesor explica que esta jurisdicción evita tener que acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, que dilata de forma indefinida los procesos agrarios ante tribunales y el Consejo de Estado.

El investigador Darío Fajardo, miembro de la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas, y uno de los académicos que más ha documentado el tema rural en Colombia, explica que como están diseñadas las instituciones a cargo del desarrollo del campo “no se puede creer que la información disponible, las estadísticas o cifras, sean ciertas”. Su principal argumento es que las instituciones se construyeron en perspectiva del sector empresarial y no de las comunidades.

Por esta razón, Fajardo sugiere que se atienda la propuesta del movimiento de víctimas y es el desarrollo de un catastro alternativo, que tenga a las comunidades como fuente principal para la identificación de las tierras que fueron abandonadas y despojadas. “Hay entre 6 y 8 millones de hectáreas que fueron usurpadas durante el conflicto. ¿Dónde están? Las comunidades no vivían en el aire. Esas tierras existen pero hay que recuperarlas”, dice el académico.

Fajardo considera que el país debe realizar un proceso de verdad y reconocer dónde están esas tierras que fueron usurpadas de forma violenta. “Los medios técnicos existen pero lo que falta es decisión política para hacerlo”, señala. El investigador cree que reconstrucción de la institucionalidad debe ser desde abajo hacia arriba, es decir, desde las comunidades hacia el gobierno escuchando las necesidades de campesinos y comunidades étnicas. “El modelo actual lo que hizo fue empobrecer al campo y enriquecer al sector financiero. El rediseño implica que las instituciones no pueden continuar con esa perspectiva burocrática sino local”, concluye.

<http://www.verdadabierta.com/lucha-por-la-tierra/5649-el-dificil-horizonte-del-fondo-de-tierras-para-la-paz>