20 de Mayo de 2013

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

**Secretario General**

**Congreso de la República**

Ciudad

**Asunto: Respuesta a Proposiciones 115 de 20 de marzo y 134 de 16 de abril de 2013. Debate de control político citado por los honorables representantes IVAN CEPEDA CASTRO y WILSON ARIAS CASTILLO.**

**RESPUESTAS A DEBATE DE CONTROL POLÍTICO SOBE TIERRAS**

**MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**

**1. ¿Qué actividades de investigación y control ha emprendido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (solo, o en conjunto con otras entidades) para controlar la indebida apropiación de tierras baldías y de procesos de reforma agraria en el país?**

**POLÍTICAS DE REFORMA AGRARIA APLICADAS PARA PREVENIR LA INDEBIDA APROPIACIÓN DE BALDÍOS**

Desde inicios de este gobierno, desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se ha formulado una política integral de tierras integral, que pretende abordar y resolver todas las dinámicas que se presentan en los territorios, con las finalidades de hacer efectiva la formalización y clarificación de la propiedad, la restitución de las tierras despojadas y la recuperación de los baldíos que han sido indebidamente apropiados.

A continuación, se describe la estrategia construida para controlar la indebida apropiación de tierras baldías en el país, y la implementación de procesos de reforma agraria.

**Contexto**

La conflictividad que se presenta respecto a las tierras rurales del país es cada vez más densa, de un lado existen las tensiones que se generan a raíz de las diferentes agendas mineras, agrarias y ambientales, que en ocasiones frente a un mismo territorio resultan siendo contradictorias; de otra parte se presenta la conflictividad surgida por el desplazamiento forzado y el despojo de tierras a las millones de familias campesinas que fueron victimizadas por la violencia y que hoy en día están siendo restituidas; igualmente se presentan conflictos sobre los diferentes intereses que se tienen sobre las tierras, de un lado las demandas campesinas y de otro las de los grupos étnicos, indígenas y negros; y también existen los conflictos sobre los baldíos de la Nación que han venido siendo apropiados durante las últimas décadas.

Dicen los expertos que los conflictos sobre la tierra han sido la causa de la guerra en Colombia, que no cesa; el despojo, la usurpación, la informalidad en las transacciones sobre la tierra, el acaparamiento, la apropiación de baldíos, el desecamiento de ciénagas y humedales para correr las cercas y ganarle tierra al agua, la tala indiscriminada de bosques para ampliar la frontera agrícola, la adjudicación de tierras de manera ilegal a quienes no tenían derecho a recibirlas, son situaciones que históricamente han ocurrido en nuestro país. Durante un siglo el Estado colombiano ha intentado crear marcos legales, entidades y procesos que permitan prevenir y reversar estas situaciones.

Pero resolver la disputa por las tierras no es tarea fácil, la prueba está en que jamás se ha logrado finiquitar los problemas antes mencionados; por el contrario, con el tiempo han aumentado las tensiones.

**Estrategia**

A través INCODER se ejecuta una estrategia que propende por la reactivación de los procedimientos que corresponde en materia de reforma agraria, sobre la administración de los baldíos de la Nación. Se han operativizado los procesos que permitan la recuperación de tierras y su redistribución. Se han diseñado planes de trabajo que faciliten la tarea de la identificación y recuperación de los baldíos, se han establecido acuerdos interinstitucionales con IGAC y la Superintendencia de Notariado y Registro para lograr una adecuada cooperación, se han obtenido recursos para financiar estas actividades tanto del presupuesto nacional como de cooperantes internacionales, y ya se tienen los primeros resultados concretos de procesos que se han logrado resolver.

Para demostrar ello tenemos resultados verificables, más de 60 mil hectáreas donde se han proferido decisiones finales por parte del Incoder y que dan lugar a la recuperación de baldíos, más de 100 mil hectáreas adicionales donde se han iniciado nuevos procesos que ahora están en curso, 17 procesos con carácter de emblemáticos que han sido abordados y algunos de ellos resueltos, más de 5 casos que tienen impacto nacional por su dimensión ambiental y gran extensión que están en curso de actuaciones administrativas, y la tarea de descongestión de las cerca de 800 mil hectáreas que estaban en procesos agrarios olvidados bajo décadas de polvo en los anaqueles respecto a los cuales nunca se había hecho nada.

La estrategia involucra diversos aspectos de política de tierras, como se describen a continuación:

1. **Formalización de la propiedad.** Desde inicios del gobierno, se han titulado a favor de familias campesinas, indígenas, negras y desplazadas más de 2 millones de hectáreas. Estas se han titulado a través de procedimientos de adjudicación de baldíos, titulación de bienes del Fondo Nacional Agrario, constitución, saneamiento y restructuración de resguardos y titulación colectiva. En la tabla a continuación se especifican las cifras de formalización:



1. **Procesos agrarios.** Consistente en la descongestión de procesos estancados durante décadas, se han reactivado y desarrollado actuaciones administrativas a través de procesos agrarios, en los 1.570 expedientes que intervienen cerca de 800 mil hectáreas, que estaban inactivos en el INCODER. Se trata de los procesos de clarificación de la propiedad, extinción de dominio por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados.
2. **Acciones para la prevención de la apropiación ilegal de baldíos.** En este componente se ha realizado una revisión de adjudicaciones de baldíos realizadas en años anteriores, y se han emprendido acciones de tipo penal y disciplinario contra quienes participaron en la defraudación hecha a la Nación mediante adjudicaciones ilegales de baldíos a quienes no tienen derecho. Igualmente se han reforzado los controles, la consulta de información y los cruces con otras entidades, como la DIAN, IGAC y catastros descentralizados, Superintendencia de Notariado y Registro y Fiscalía, para prevenir que a futuro se sigan titulando mal los baldíos.

Esta investigación profunda se hace por primera vez en la historia, en cabeza de la nueva administración del INCODER y de manera conjunta con la Procuraduría Agraria y Ambiental, la Fiscalía General de la Nación y la Contraloría General de la República.

Se han detectado graves irregularidades en los procesos de solicitud y adjudicación. Principalmente se ha incurrido en la titulación a favor de personas cuya vocación no es campesina, con importantes patrimonios económicos, y propietarios de otros inmuebles, que no tendrían derecho a recibir los baldíos que están destinados a las familias campesinas de escasos recursos que en verdad los necesiten.

A la fecha se han identificado 1.879 expedientes de titulación de baldíos realizados irregularmente durante el periodo 2006-2010, sobre aproximadamente 416.545 hectáreas, en los casos identificados en Antioquia, Meta, Vichada, Guaviare, Caquetá, Guainía, Amazonas, Norte de Santander y Santander, que incluyen casos emblemáticos como los de El Porvenir, resoluciones falsas de Urabá y adjudicaciones espurias al ex senador Habib Meregh.

**Casos denunciados en Antioquia**

La Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia denunció 1.500 casos en los que se realizaron titulaciones de baldíos de manera irregular en este Departamento, durante los años 2006-2010. Casos que están siendo procesados por la Procuraduría para el desarrollo de las investigaciones penales y disciplinarias a que haya lugar. La Contraloría General de la República en 2012 también advirtió sobre esta situación, y emprendió las indagaciones y procedimientos de su competencia.

A finales del 2012 se denunciaron ante la Fiscalía los primeros casos. En desarrollo de los procesos penales, la Fiscalía ya está adelantando imputaciones contra 13 personas involucradas en los hechos ilegales, entre particulares y funcionarios del INCODER. Se han impuesto 6 medidas de aseguramiento, y se ha ordenado el restablecimiento de 4 predios.

Una nueva denuncia se presentó poniendo en conocimiento de la Fiscalía otros 130 casos con irregularidades en la adjudicación de baldíos; principalmente se trata de adjudicaciones que se hicieron a favor de personas que tienen un alto patrimonio económico.

**Casos denunciados por alto patrimonio económico**

En el proceso de mejoramiento de los controles y revisión del proceso de titulación que adelanta el INCODER, se ha solicitado consulta a la DIAN, para verificar si los solicitantes de adjudicación ostentan un patrimonio superior al permitido. Como resultado de la consulta, la DIAN ya constató que un número importante de los solicitantes figuran en sus bases, como declarantes de renta, superando los topes patrimoniales máximos permitidos.

Se denunciaron ante la Fiscalía los primeros 163 casos detectados de personas que no teniendo los requisitos para recibir baldíos, están adelantando trámites engañosos ante el INCODER. Estos casos se presentan en Norte de Santander, Santander, Amazonas, Guaviare, Guainía y Caquetá.

**Principales tipologías de irregularidades detectadas en los procesos de adjudicación ilegal de baldíos**

1. Solicitantes de adjudicación que consignan información falsa en los formularios, para saltarse las prohibiciones en los que están incursos. Especialmente se omite información sobre patrimonio, propiedades y domicilio.
2. Adjudicaciones a favor de personas que claramente no son campesinas, ni de escasos recursos.
3. Adjudicaciones a favor de personas que están incursas en otra de las inhabilidades establecidas por la ley para ser beneficiarios de la titulación de baldíos; por ejemplo: personas que han sido funcionarias de las entidades que integran el sistema de reforma agraria y desarrollo rural.
4. Utilización de identidades prestadas para tramitar la adjudicación. Se elevan las solicitudes a favor de personas que no están inhabilitados, pero estos en realidad son trabajadores o terceros que se prestan para hacer el trámite.
5. Adjudicaciones de predios que superan el límite máximo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) permitido.
6. Fraccionamiento de los predios ocupados en la solicitud de adjudicación, elevando múltiples solicitudes, para hacerse a la titulación de extensiones de baldíos de superan la UAF saltándose la prohibición. Si el solicitante aspira a que le titulen un predio superior a la UAF lo fracciona a través de familiares o terceros que prestan su nombre para elevar las solicitudes que sean necesarias para hacerse a la totalidad del predio que ocupa.
7. Adjudicaciones para fines que no responden a los principios constitucionales y legales que orienta la reforma agraria; esto es, para finalidades diferentes a la de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina. Por ejemplo: Casas de descanso, bodegas industriales, locales, otros.
8. Adjudicaciones de predios ociosos o donde no está demostrada la explotación económica.

Frente a estos casos, se adelantan el siguiente tipo de actuaciones:

* Revisión interna en el INCODER, para la identificación de casos y patrones de irregularidad.
* Denuncia de los hechos presuntamente ilegales ante las autoridades, Fiscalía General de la Nación y Procuraduría General de la Nación.
* Revocatoria de las adjudicaciones hechas de manera ilegal.
* Recuperación de los baldíos indebidamente ocupados.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **CASOS DENUNCIADOS POR PRESUNTA ADJUDICACIÓN ILEGAL DE BALDÍOS (Periodo: 2006-2010)** | | | | |
| **CASO** | **DEPARTAMENTO** | **MUNICIPIO** | **No. de Predios** | **AREA** |
| **Hectáreas** |
| **Resoluciones falsas de Turbo** | ANTIOQUIA | Turbo, Necocli | 13 | 635 |
|
| **Adjudicación espuria Habib Meregh** | VICHADA | La Primavera | 38 | 38000 |
|
| **Hallazgos Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia Parte I** | ANTIOQUIA | Varios | 1500 | 300000[[1]](#footnote-1) |
|
| **El Provenir de Carranza** | META | Puerto Lopez | 27 | 25910 |
|
| **Cruce información DIAN** | CAQUETÁ, AMAZONAS, GUAVIARE, GUANINÍA, NORTE DE SANTANDER Y SANTANDER | Varios | 163 | 37.300 |
|
| **Hallazgos Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia Parte II** | ANTIOQUIA | Varios | 130 | 6.700 |
|
| **Puerto Gaitán Parte I** | META | Puerto Gaitán | 8 | 8000 |
|
| **TOTALES** | | | **1879** | **416545** |
| Fuente: Subgerencia de Tierras Rurales, INCODER, Mayo 2013 | | |  |  |

1. **Investigación de casos de indebida concentración de UAF proveniente de baldíos.** De manera conjunta con el INCODER, ha investigado 14 casos de presunta indebida acumulación de UAF provenientes de baldíos, en los que se infringió el régimen de propiedad parcelaria previsto para las UAF, en particular, el inciso 9 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

A continuación se detallan los casos respecto de las cuales el INCODER ha realizado indagación y análisis jurídico:



Sobre los casos reseñados, se han desarrollado las siguientes gestiones:

* Solicitud de investigación disciplinaria a la Procuraduría General de la Nación y la Superintendencia de Notariado y Registro: debido a que en todos los casos se detecta que registradores de instrumentos públicos registraron compras sobre tierras, omitiendo la observancia del art. 72 de la Ley 160 de 1994 que prohíbe la concentración de UAF, se solicita proceder a adelantar las respectivas investigaciones disciplinarias por las presuntas irregularidades y conductas disciplinarias a que hubiere lugar, teniendo en cuenta que se trata de actuaciones en virtud de las cuales las Notarías y las Oficinas de Instrumentos Públicos, protocolizaron y registraron los contratos de compraventa de los predios que inicialmente se adjudicaron como Unidades Agrícolas Familiares y posteriormente se enajenaron infringiendo, presuntamente, el régimen de propiedad parcelaria previsto para las UAF.
* Estudio jurídico del caso y proyección de demandas de nulidad en ciertos casos contra los contratos de compra-venta: Se han presentando12 demandas de nulidad contra los contratos de compra-venta realizados sobre los predios inicialmente adjudicados como baldíos, por presunta vulneración al régimen de concentración previsto en el numeral 9º del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. Anexo a la presente respuesta se adjunta una tabla con la relación de las demandas presentadas y el estado actual del proceso.
* Solicitud de actuaciones administrativas a la Superintendencia de Notariado y Registro, para lograr la revocatoria o cancelación de los registros de las compraventas que dieron lugar a la concentración ilegal de tierras, así como para identificar las presuntas irregularidades registrales que se pudieran presentar por la misma región de los casos identificados.

* Traslado a las distintas dependencias y entidades adscritas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de los diagnósticos realizados por el INCODER, para que se suspenda o se excluya de los programas de ayuda o incentivo al desarrollo rural a las sociedades o personas naturales que actuaron en contravención de la citada norma y en relación con los predios objeto de concentración ilegal.

1. **Proyecto interinstitucional para la restitución administrativa de 1 millón de hectáreas.**

El Plan de Desarrollo 2010-2014 establece que “en materia de adjudicación de tierras, se completará el inventario de tierras baldías[[2]](#footnote-2) de la Nación, con miras a agilizar los procesos de titulación de los predios con vocación productiva. Por su parte, en materia de restitución de tierras y territorios, se pondrá en marcha la política de Gestión Integral de la Restitución, que tiene como propósito crear una justicia transicional para las víctimas del despojo y el abandono, con el fin de que puedan recuperar los derechos sobre la tierra/territorio que perdieron a causa de la violencia generalizada….”[[3]](#footnote-3).

En coherencia con lo anterior, este proyecto forma parte de la ‘Política integral de tierras, restitución, formalización y procesos agrarios’, que el Estado colombiano ha trazado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para contribuir al desarrollo sostenible, acortar las brechas de inequidad y dar cumplimiento a la Ley 1448 de 2011, (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras)[[4]](#footnote-4).

Es importante indicar que los baldíos de la Nación, han sido también objeto del despojo por variados actores. Incluso, algunos expertos estiman que cerca del 60% de los predios despojados o abandonados a causa de la violencia en Colombia corresponden a baldíos de la Nación o predios cuya titularidad en muchos casos fueron beneficiarios de reforma agraria y nunca fueron formalizados por sus propietarios.

La Ley, dio facultades al INCODER, para titular, regular, y dar uso y aprovechamiento las tierras de la Nación según su vocación y con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente, de los recursos naturales renovables, de los criterios de ordenamiento y de propiedad privada.

Los instrumentos legalmente establecidos en la Ley 160 de 1994, de los cuales dispone el INCODER, para dar aplicación a la norma son los procesos administrativos de extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de tierras indebidamente ocupadas, deslinde o delimitación de las tierras de la Nación, revocatoria directa y reversión de adjudicaciones de baldíos, reglamentos de uso, procesos de titulación de baldíos, entre otros.

Por otra parte, tenemos que la Ley 1448 de 2011, en particular, el Capítulo III, relacionado con la Acción de Restitución consagrada en el artículo 72 ídem y siguientes se asignan mandatos legales puntuales y específicos respecto de la responsabilidad que le asiste al INCODER de encaminar sus actividades administrativas a favor de las víctimas de despojo a causa del conflicto armado,lo cual es concordante con su objeto, lo que le permite coadyuvar en cumplimiento del programa Gobierno, en lo atinente a la reparación a las víctimas del conflicto.

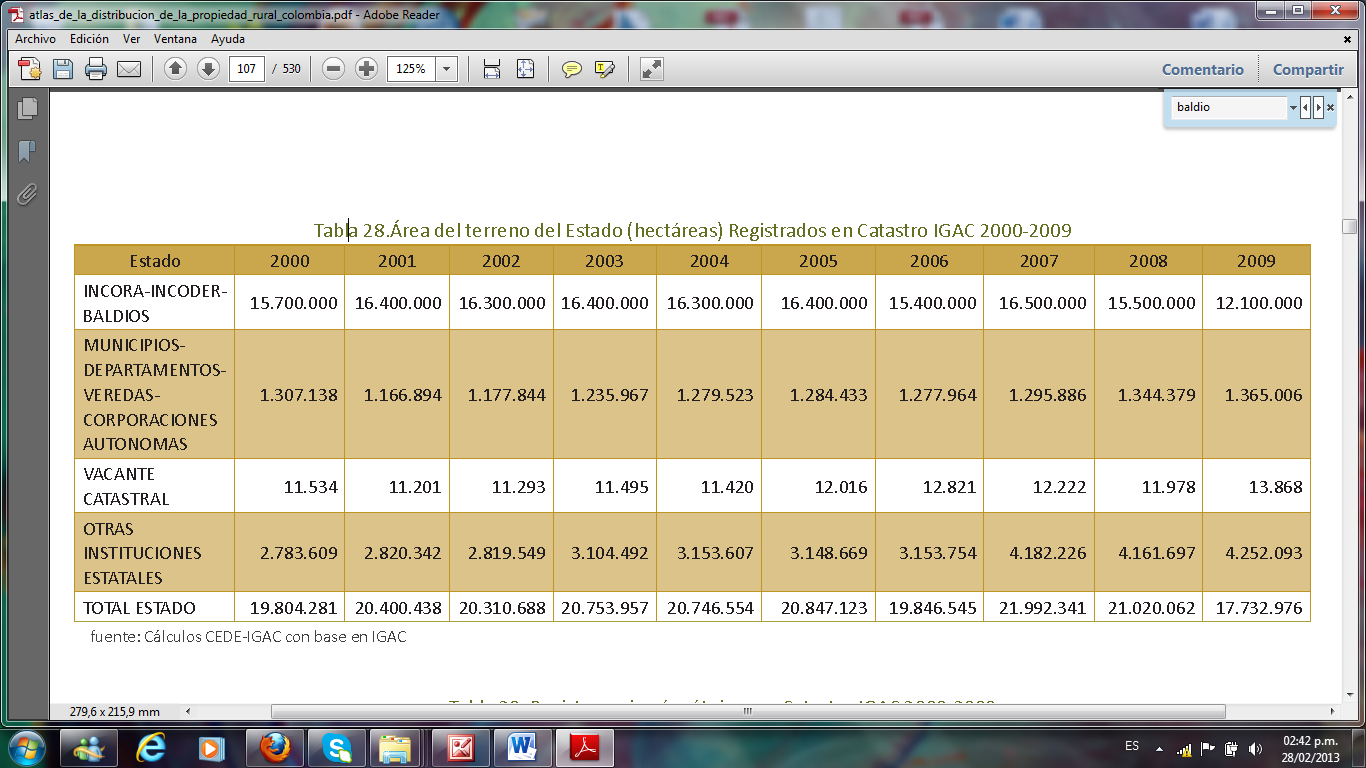
**Concepto de restitución**

En este marco normativo, debemos resaltar que la restitución implica hacer que las personas vuelvan al estado anterior al daño, o con mejores condiciones. Para el logro de este fin son válidos múltiples caminos, entre los que se cuentan los que señala de manera taxativamente la Ley 1448 de 2011, pero también otros cuya ejecución se puede dar a través de las herramientas administrativas que tiene el INCODER, veamos:

1. Restitución material para familias retornadas: esa opción involucra la formalización a través de la titulación de baldíos a población víctima que ha retornado o que se ha reubicado en predios baldíos de la nación. Así mismo, conlleva el acceso a proyectos productivos una vez se haga la titulación. (Ejemplo: proceso de titulación oriente antioqueño, Tablón de Gómez, Nariño) Este proceso, se puede adelantar de manera inmediata, dado que es potestad del INCODER efectuar la titulación de los baldíos de la Nación y la población desplazada, es destinataria preferente de este tipo de procedimientos.
2. Recuperación de tierras baldías: este proceso no constituye propiamente restitución, sino un primer paso para lograr dicho fin. Implica el acopio de tierras de la Nación, para posteriormente dotar con estas a familias campesinas y desplazadas, en procesos de reubicación o compensación. Se adelanta a través de procedimientos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados, clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación, extinción del derecho del dominio de tierras ociosas o respecto de las que se predique incumplimiento de la función ecológica de la propiedad y mediante la revocatoria directa de adjudicaciones hechas sin el cumplimiento de las normas legales vigentes al momento de la adjudicación.

Debe aclararse que la concepción de este componente parte de los supuestos, según los cuales: i) la apropiación de la propiedad rural es altamente irregular en Colombia, ii) que la relación de tenencia con la tierra de un alto porcentaje de la población que fue desplazada por la violencia era informal, como ocupante de predios baldíos y poseedores de predios ociosos, iii) que una buena parte de los baldíos nacionales han sido apropiados irregularmente[[5]](#footnote-5), por lo que resulta de gran utilidad la realización de procedimientos agrarios, pues dichos procesos propenden por la regularización de la propiedad rural y su redistribución de acuerdo con los parámetros que señala el Artículo 63 de la Carta Política, desarrollados por la Ley 160 de 1994.

En el desarrollo de los procesos de recuperación y acopio de tierras, se espera que concurran tanto casos en los que los predios hayan sido objeto de despojo y respecto de los mismo se necesite la recuperación para el retorno de las familias despojadas[[6]](#footnote-6), como aquellos casos en los que sin que concurra dicha circunstancia, puedan ser utilizados para reubicación de las familias o dotación de tierras a otras a título de compensación.



1. Liberación de zonas inadjudicables, a través de la sustracción de reservas forestales de Ley 2ª de 1959. Este componente parte del análisis según el cual existen vastos sectores del territorio nacional, que han sido afectados como zonas de reserva forestal, en donde se han adelantado procesos de colonización que han modificado el estado de tenencia y utilización de dichas áreas. Frente a este presupuesto, el INCODER, plantea la puesta en marcha de planes de sustracción que liberen tierras aptas para la colonización y reordenamiento del territorio, que involucren reconversión productiva acorde con la vocación del uso de las tierras.
2. Así mismo, el INCODER cuenta con programas, como los que se describen a continuación, que pueden proveer de tierras aptas para la restitución a víctimas: i) Disposición de bienes del Fondo Nacional Agrario, ii) Disposición de bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes, iii) Compra Directa (Capítulos V y VI de la Ley 160 de 1994), iv) Procedimientos de reversión de titulación de baldíos por uso en cultivos ilícitos y v) Demandas de nulidad en casos de indebida concentración (Artículo 72 de la Ley 160 de 1994).

**El Proyecto**

A partir de las ideas expuestas anteriormente, se concibe un proyecto para aunar esfuerzos interadministrativos, que permitan formular planes de restitución a través de procedimientos administrativos.

Este proyecto, se centra en la recuperación de tierras, planteando como meta inicial la recuperación de un millón de hectáreas para el año 2014, pues considera dicho insumo como la base para el consecuente proceso de reparación a través de la entrega de elementos tales como proyectos productivos, adecuación de tierras, entre otros, como vivienda rural, dotación de servicios públicos, vías de acceso, escuelas, etc., cuya competencia comprenderá incluso la participación de Entidades que no se involucran en este proyecto, pero cuya actuación se hará necesaria una vez se culmine el proceso de recuperación y se efectúe la titulación.

Para el cumplimiento de esta meta se han priorizado zonas del país que podrían resultar prolíferas para la ejecución de los procedimientos administrativos. En ese sentido, el territorio a intervenir se definió con base en el análisis de toda la zona rural del país, considerando para esto distintos los siguientes criterios:

* Zonas de alta afectación del desplazamiento forzado.
* Zonas de alta informalidad en la tenencia de la tierra.
* Zonas de alta concentración de la propiedad rural.
* Zonas de predominancia de predios protegidos (RUPTA).
* Zonas de operación del plan nacional de consolidación.
* Zonas con alto potencial de recuperación de tierras: áreas y calidades.
* Zonas/predios ocupados por uno o pocos ocupantes (donde se hallen familias pobres sin tierra/desplazadas se buscará su formalización).
* Zonas de concentración de casos emblemáticos que evidencien un patrón prolongado/asociado a zonas de conflicto-violencia o generalizados de despojo de la propiedad del estado.
* Zonas de reserva campesina consolidadas.

Como resultado de esta primera aproximación del territorio a diagnosticar se consideran municipios que abarcan un área superior a 47 millones de hectáreas, en los cuales se considera que existen zonas que potencialmente pueden ser incorporadas al **proyecto de restitución por vía administrativa**. Las regiones y departamentos identificados bajo la aplicación de los criterios señalados, abarcan municipios del Suroeste Antioqueño, Urabá Chocoano y Urabá Antioqueño, el Magdalena Medio, algunos otros municipios de Bolívar, Córdoba, Sucre, Magdalena y Cesar; la región del bajo Cauca Antioqueño; al sur algunos municipios del Putumayo; al nororiente del país, la región del Catatumbo y un poco más al sur del oriente algunos municipios de Arauca y Meta.

Para el periodo 2013 – 2014, las zonas que se intervendrían en la primera etapa son: Antioquia, Meta, Caquetá, y zona rivereña del río Magdalena (Magdalena Medio y Sur de Bolívar).

**Integración Interistitucional**

En el análisis de la viabilidad del proyecto, se ha hecho revisión de las dificultades que ha tenido el INCODER para el desarrollo de los procedimientos cuya realización se plantea en este proyecto, así como de qué herramientas se podrían incorporar para la optimización de los resultados, que los mismos ofrecen, encontrándose que se hace indispensable la cooperación de la Superintendencia de Notariado y Registro, así como del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, por ser estas dos entidades administrativas las que poseen información crucial para la intervención en la propiedad rural. Por tal razón, para la ejecución del proyecto se planteó la construcción de un grupo interinstitucional, conformado por personal de las tres entidades, cuya coordinación estaría en cabeza del INCODER.

**4. ¿En el caso específico de la Altillanura, cuáles han sido las principales políticas que ha direccionado el gobierno nacional en materia de agropecuaria y forestal en los últimos 3 años?**

Durante este gobierno, en la región se han implementado todos los elementos de la política integral de tierras antes enunciados.

**4.1. Procesos de reforma agraria – titulación de baldíos y subsidio integral (desagregar por municipio, extensión y año).**

Me permito enviar adjunto el consolidado de titulaciones realizadas por municipio, de los departamentos que hacen parte de la Altillanura, que contiene información consolidada de titulación, con año en que realizada la adjudicación y laextensión en hectáreas, de conformidad con todas las resoluciones que reposan en los archivos del INCODER.

**4.2. Formalización de la propiedad y actualización de catastro rural**

La formalización de la propiedad rural es un pilar fundamental de la política de tierras impulsada por este gobierno; esta se adelanta por el INCODER respecto a la titulación de tierras baldías a familias campesinas y desplazadas, y la titulación étnica a favor de comunidades indígenas y negras. La región de la altillanura no ha sido la excepción, y en estos departamentos se adelantan de manera constante este tipo de procesos de formalización.

En la región de la altillanura ocurre un fenómeno especial, y es que una importante porción de esta región se encuentra en diferentes situaciones que derivan en restricciones a la adjudicabilidad de las tierras, lo cual amerita un mayor control en los procesos de titulación. En esta región hay departamentos altamente afectados por las reservas forestales de la Ley 2 de 1959, se adelantan explotaciones de recursos naturales no renovables (especialmente hidrocarburos), se encuentran Distritos de Manejo Integrado (estos requieren la regulación del Plan de Manejo Integrado por parte de las Corporaciones Ambientales Regionales para proceder a la titulación bajo usos restringidos) y hay presencia de grupos étnicos.

**4.3. Control a la tenencia indebida de tierras por actores legales e ilegales**

En la región de la Altillanura se adelantan procesos y acciones tendientes a la identificación y recuperación de baldíos indebidamente apropiados, a través de todos los elementos de la política integral de tierras que se enunciaron en la respuesta al primer punto. Inclusive, departamentos como Meta, Casanare, Arauca y Vichada, han sido priorizados en las diferentes estrategias, como se explicó anteriormente.

**4.4. Nulidad de contratos de empresas nacionales y extranjeras que contravinieron el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.**

Como se explicó en la respuesta a la primera pregunta del cuestionario, se ha implementado una completa estrategia de investigación y resolución de casos de indebida concentración de tierras que estén en contravención de lo preceptuado por la ley agraria. Allí se explicó qué acciones se han realizado, y se enunciaron los casos que se han abordado, mucho de los cuales se encuentran en la egión de la Altillanura.

**5. ¿Qué conocimiento, investigación y/o trabajo conjunto con otras entidades, tiene en la actualidad (o ha realizado de tiempo atrás) el Ministerio de Agricultura, respecto del lavado de activos en negocios que involucran tierras?.**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas han ganado reconocimiento respecto al trabajo que se ha realizado en la implementación de las políticas de tierras, por lo que las entidades encargadas de implementar las acciones contra el lavado de activos, han solicitado apoyo en varios aspectos. Esto ha dado lugar a la cooperación, y en ocasiones al trabajo conjunto con la Fiscalía General de la Nación, la Dirección Nacional de Estupefacientes en liquidación y los grupos especializados de inteligencia militar que investigan este delito. En este escenario de cooperación, el INCODER ha suministrado información técnica que reposa en sus expedientes, ha apoyado procesos con profesionales expertos de ciencias jurídicas y catastrales, y ha capacitado a funcionarios de dichas entidades en problemáticas de tierras y procesos agrarios.

De otra parte, el gobierno ha identificado una potencial fuente de tierras con vocación productiva para ser redistribuida a favor de familias campesinas, en aquellos bienes que son provenientes de dineros ilícitos o que constituyen el patrimonio de grupos ilegales delincuenciales, producto del narcotráfico, enriquecimiento ilícito y extorsiones, principalmente. Es por ello, que se determinó una estrategia que permitiera facilitar la identificación, extinción efectiva, recuperación y posterior disposición de estos bienes a favor de la población campesina.

La estrategia ha logrado adelantar las gestiones relacionadas con la evaluación técnica y jurídica de los predios de origen ilícito que están en poder de la Dirección Nacional de Estupefacientes, de otras entidades o particulares, que tienen vocación agrícola, y que han sido extinguidos, facilitando la transferencia de estos al INCODER, para su redistribución. Adicionalmente, pretende implementar otras rutas a través de procedimientos agrarios en cabeza del INCODER, que permitan la recuperación de estas tierras, aún cuando no se hayan adelantado o culminado los procesos penales de extinción de dominio[[7]](#footnote-7).

En el desarrollo de dicha labor que comenzó el 1 de octubre de 2010 hasta la fecha el INCODER ha analizado y conceptuado sobre un total de 360 predios, que suman un total de 27.467 hectáreas de los 681 inmuebles con sentencia de extinción de dominio administrados por la DNE en liquidación, los cuales poseen un total de 121.999 Ha[[8]](#footnote-8).

Del análisis realizado por parte del INCODER se ha podido identificar 203 inmuebles con marcada aptitud agropecuaria que suman un total de 16.415 Ha., de los cuales solo 85 no presentan limitaciones del derecho dominio que impidan su utilización para programas de reforma agraria.

Es importante señalar que la mala administración y escaso aprovechamiento de las tierras incautadas y extintas, llevan entre otras cosas, a que se halla identificado que la gran mayoría de los inmuebles considerados aptos presentan situaciones de ocupación que necesitan ser saneadas antes de poder disponer libremente de ellos por parte del Instituto, es por eso que la gran mayoría de los predios aptos no pueda ser utilizados de manera inmediata y requiere previamente se resuelvan las situaciones jurídicas detectas.

De los 85 predios identificados como viables para recibo inmediato se han solicitado en los años 2011 y 2012 al Consejo Nacional de Estupefacientes un total de 35 predios, con un área de 530 Ha, entidad que se pronunció sobre la asignación definitiva a favor del Instituto de un total de 24 de estos inmuebles.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Bienes solicitados por el INCODER en asignación definitiva con pronunciamiento del Consejo Nacional de Estupefacientes** | | | | | |
| N° | **Bien** | **Folio de matricula** | **Municipio** | **Dpto.** | **Área (Ha)** |
| 1 | Buenos Aires | 106-1516 | La Dorada | Caldas | 38,1 |
| 2 | El Porvenir o Cascabel | 132-15619 | Santander de Quirichao | Cauca | 8 |
| 3 | El Refugio | 378-18596 | Bolivar | Valle | 3,32 |
| 4 | El Sendero o La Julia | 120-42068 | Cajibio | Cauca | 4 |
| 5 | Galicia | 106-8098 | La Dorada | Caldas | 51,265 |
| 6 | La Esmeralda | 162-1531 | Vergara | Cundinamarca | 25,8 |
| 7 | La Esmeralda | 010-4987 | Venecia | Antioquia | 19,1424 |
| 8 | La Fortuna | 162-22343 | Puerto Salgar | Cundinamarca | 42,437 |
| 9 | La Granja | 373-16331 | Calima | Darien | 5,12 |
| 10 | La Magola | 162-73 | Vergara | Cundinamarca | 13 |
| 11 | La Planada | 120-36754 | Popayan | Cauca | 3 |
| 12 | La Ruana o Las Margaritas | 378-18915 | Palmira | Valle | 4,6128 |
| 13 | La Tulia | 380-10338 | Bolivar | Valle | 3,32 |
| 14 | Las Quinianzas | 162-1886 | Vergara | Cundinamarca | 15,5 |
| 15 | Las Violetas | 029-0405 | Sopetran | Antioquia | 31,92 |
| 16 | Lote N°4 | 378-81299 | Palmira | Valle | 2,4805 |
| 17 | Lote Paraje La Antigua | 010-4989 | Venecia | Antioquia | 1,986 |
| 18 | Martinica Lote N°1 y/o N°2 | 106-4514 | La Dorada | Caldas | 67,267 |
| 19 | Montecristo | 378-8191 | Bolivar | Valle | 23,0068 |
| 20 | San Felipe | 162-1887 | Vergara | Cundinamarca | 15 |
| 21 | San Judas | 120-7092 | Popayan | Cundinamarca | 16 |
| 22 | Tesorito | 380-3333 | Bolivar | Valle | 6,6 |
| 23 | Tierra Grata | 380-10340 | Bolivar | Valle | 3 |
| 24 | Catas | 141-0050 | Ayapel | Cordoba | 4.672 |
|  |  |  |  |  | 5075,8775 |

Fuente: Subgerencia de Tierras Rurales, INCODER, Mayo de 2013

Es relevante exponer que de los bienes analizados por el Instituto y encontrados aptos para ser destinados a procesos de acceso a la tierra, 10 han sido objeto de asignación definitiva por el Consejo Nacional de Estupefacientes para implementar en los mismos proyectos de Seguridad Nacional, mientras que 13 se encuentran con solicitud y tramite de ingreso al Registro de Tierras Despojadas.

Por otro lado, se logró que el predio denominado EL MADROÑAL, ubicado en el municipio de Candelaria- Valle del Cauca, con un área de 190 hectáreas, fuera entregado en depósito provisional al INCODER, mientras se resuelve sobre su asignación definitiva por parte el Consejo Nacional de Estupefacientes. En este momento se están realizando las acciones policivas tendientes a recuperar el mismo de manos de terceras personas que han venido beneficiándose del mismo, para entregarlo a una comunidad palenquera que llega 8 años a la espera de ser beneficiarios de una titulación colectiva.

Con miras a facilitar la recuperación de tierras con origen ilícito, para que alimenten el Fondo Nacional Agrario, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural durante el 2013 viene desarrollando las siguientes acciones:

i. Un caso piloto, en donde la Fiscalía General de la Nación no haya iniciado el proceso de extinción de dominio sobre un bien que tenga origen ilícito, se adelantarán procesos agrarios de extinción del dominio por inexplotación económica. Este piloto se realizará en el Municipio de Caucasia (Antioquia), en donde conjuntamente con organizaciones campesinas, la Alcaldía, la Policía Judicial y organismos de investigación, se identificarán las tierras presuntamente de alias Macaco, para que sean objeto de extinción de dominio.

ii. Revisión de aquellos bienes incautados en poder de la DNE, para identificar baldíos indebidamente ocupados en las regiones priorizadas dentro del plan de restitución administrativa antes enunciado. La ruta es adelantar procesos agrarios de recuperación de baldíos indebidamente ocupados. Por ejemplo: las presuntas tierras del Mono Jojoy en San Vicente del Caguán, respecto de las cuales en marzo de este año se iniciaron procedimientos agrarios por parte del grupo interinstitucional conformado por el INCODER, la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC.

iii. Un caso piloto, para determinar bienes asignados en provisionalidad al INCODER por la DNE, que no hayan sido extinguidos, y que se encuentran ocupados por familias campesinas, para la iniciación del proceso de negociación voluntaria con los propietarios, con miras a la adjudicación definitiva a dichas familias. El piloto está proyectado para realizarse en el predio El Naranjillo en Sasaima (Cundinamarca).

iv. Administración de baldíos con proyecto productivo agroindustrial, mediante la figura de depósito provisional. Experiencia piloto que se proyecta realizar en tierras con proyectos de palma y caña de azúcar en el Magdalena Medio y Valle del Cauca.

v. Recuperación de predios ocupados. Dentro del análisis que el Instituto ha hecho de los bienes que están en depósito de la Dirección Nacional de Estupefacientes durante el año 2012, se identificaron 59 predios con 6.304 hectáreas que están ocupados por personas que no son administradores de la DNE. Es necesario establecer si los ocupantes son sujetos de reforma agraria, o si deben ser desalojados; si son sujetos de reforma agraria, se procederá a su titulación, y de no ser así se recuperarán para que alimenten la bolsa de tierras que se requiere para la redistribución a familias campesinas.

**6. Las entidades competentes revelan una incapacidad práctica desde el ámbito legal y reglamentario actual para hacer un control eficaz y sancionatorio a empresas o personas que ocupen o compren con falsedad tierra de la Nación, acumulen tierras procedentes de procesos de reforma agraria por encima del límite de la UAF. ¿Cuál sería la propuesta desde el gobierno nacional, y en particular desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que tales actuaciones indebidas de algunos inversionistas sean sancionados de manera ejemplar?.**

**7. ¿El Ministerio de Agricultura, autónomamente o en coordinación con otras entidades, ha realizado algún análisis investigativo sobre las transacciones de tierras y el lavado de activos?**

En respuesta a la pregunta 5 se explicó completamente cuáles han sido las acciones emprendidas al respecto.

**8. En el entendido que existe una política pública para la inversión en la Altillanura, ¿conoce el gobierno nacional las maniobras a las cuales están acudiendo los grandes inversionistas del agro (constitución de múltiples empresas, simulación mediante contratos de arrendamiento), para hacerse a la propiedad de grandes extensiones de tierra en la altillanura y que está haciendo para evitar esta situación?.**

Como quedó consignado en la respuesta a la pregunta 1, este Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, ha ejecutado acciones en torno a casos de acumulación indebida de UAF. En desarrollo de estas actividades, se han conocido las estratagemas jurídicas que se han implementado para inobservar la ley agraria. Los casos identificados nos han enseñado cuáles han sido los artilugios implementados, entre ellos, la creación de múltiples personerías jurídicas, la constitución de patrimonios autónomos, el ocultamiento de consorcios empresariales, el empleo de terceros para que figuren como aparentes propietarios.

En la respuesta a la pregunta 1 se consignaron las actividades que se están implementando. No obstante, en el proyecto de ley de tierras y desarrollo rural preparado por este gobierno, que actualmente se encuentra en procesos de consulta previa con comunidades étnicas, se formulan ajustes normativos necesarios para optimizar los procedimientos agrarios destinados a resolver estas situaciones.

**9. En el marco de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo y las denuncias presentadas tiempo atrás en debates de control político, ¿qué medidas concretas tomó el gobierno para evitar la indebida concentración de la propiedad en la Altillanura y otras zonas del país?**

En la respuesta a la pregunta 1 se explicaron las acciones que se han implementado frente a casos de indebida concentración de UAF provenientes de baldíos.

Es necesario tomar en cuenta que la prohibición del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, debe ser garantizada por los notarios y registradores de instrumentos públicos, quienes en el marco de sus funciones deben hacer una evaluación exhaustiva de los actos de transferencia de propiedad que se sometan a su consideración, y es en esos escenarios que se debe impedir la indebida concentración de tierras. Siendo la Superintendencia de Notariado y Registro, la encargada de adelantar el control sobre estas instituciones, será dicha superintendencia la llamada a formular acciones concretas para reforzar los controles efectuados que impidan la indebida concentración.

**10. ¿El gobierno reconoce legalidad y legitimidad en las compras efectuadas con artilugios y defraudaciones a la Ley 160 de 1994 y a la jurisprudencia constitucional?**

Este Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siempre ha sido enfático en afirmar que la Ley 160 de 1994 y sus postulados de reforma agraria deben ser acatados a cabalidad; por ende, este gobierno no puede reconocer legitimidad de compras de tierras que hayan sido efectuadas ilegal o falsariamente, en contravención de los postulados de la ley.

**12.1. ¿De qué manera se sancionarán las conductas de inversionistas extranjeros como Mónica Semillas (Brasil), Polligrow (Italia- España) y otros, que valiéndose de distintas modalidades o figuras concentraron indebidamente tierras con antecedentes de baldío por encima de la UAF?.**

En la respuesta a la pregunta 1 se expuso la estrategia que ha emprendido este gobierno respecto a casos de indebida concentración de tierras, las cuales involucran actuaciones desarrolladas por múltiples entidades para revertir la indebida concentración. Dependiendo del caso, si se llegasen a detectar situaciones que probablemente impliquen conductas penales o disciplinables, éstas se pondrán en conocimiento de las autoridades competentes, para la respectiva investigación. Serán dichas autoridades las que determinen las sanciones procedentes.

**14. Alguna de las anteriores empresas o personas referidas en la anterior pregunta ha solicitado o se le ha entregado en concesión, baldíos, aguas o bosques con fines de explotación o conservación. De ser afirmativo, favor remitir informe detallado de cada uno de los contratos o convenios suscritos con estas empresas o personas.**

Efectuado el cruce correspondiente con la información que reposa en los archivos del INCODER, se encontró que RIOPAILA CASTILLA S.A., con Nit. 9000874144, aparece como beneficiario de distrito de riego. Revisar en archivo adjunto los datos específicos.

1. Esta cifra es aproximada, su confirmación está pendiente de que culmine el proceso de análisis adelantado por la Procuraduría Agraria y Ambiental de Antioquia. [↑](#footnote-ref-1)
2. Los baldíos se definen como bienes sobre los que no es posible acreditar propiedad privada, bien sea porque nunca han salido del patrimonio de la Nación, o bien, porque pese a haber sido de un particular, su titularidad retorno a la Nación por alguno de los procedimientos previstos por la Ley. [↑](#footnote-ref-2)
3. DNP. Bases para el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Más Empleo, menos pobreza y más prosperidad. Pág 191 [↑](#footnote-ref-3)
4. La política integral de tierras: restitución, formalización y procesos agrarios en Colombia 170 Preguntas y Respuestas: Ministro de Agricultura. Ponencia Senado de la república.. Mayo 15 de 2012 [↑](#footnote-ref-4)
5. En ese sentido, según el numeral 3.3.1 del Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, se describe: “En 2009, 117.202 registros son propiedad del Estado,(ver tabla 28 y 29) de los cuales 34.8 por ciento son presumiblemente predios baldíos y, en conjunto, con los predios de los municipios, departamentos y veredas, alcanzan el 82 por ciento de los predios estatales.

   Esta misma distribución se replica para el área del terreno que alcanza 17,7 millones de has. Cabe anotar que se incluyen las llamadas “Vacantes Catastrales”, las cuales representan predios en los que no se logró establecer ninguna propiedad en el momento que se realizó el levantamiento de la ficha predial. Un alto porcentaje de dichos predios son probablemente baldíos del Estado. Sin considerar las vacantes catastrales, los predios baldíos ascienden a un poco más de 12 millones de hectáreas, mientras los predios bajo propiedad de

   municipios, departamentos y veredas ascienden a 1.36 millones de hectáreas, mientras que otras instituciones estatales reúnen 4,252,093 has.

   Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia. 2012. Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). [↑](#footnote-ref-5)
6. Ejemplo: Caso Hacienda Las Pavas, en el corregimiento de Buenos Aires, San Martín de Loba, Sur de Bolívar, caso La Porcelana, municipio de Cáceres, departamento de Antioquia, caso Bellacruz, municipio de la Gloria, departamento del Cesar. [↑](#footnote-ref-6)
7. La necesidad de intentar otras rutas para la obtención de tierras producto de actividades ilícitas, obedece a la urgencia de ubicar fuentes de tierras aptas para la reforma agraria. Los procesos de extinción de dominio judiciales en sede penal, no logran ser lo suficientemente eficaces para este fin. No obstante, las actuaciones administrativas emprendidas en esta estrategia son complementarias, y en ningún caso pretenden entorpecer los demás procesos; son acciones complementarias. Al respecto ver balance adjunto, realizado por el INCODER, respecto a los resultados de los procesos de extinción penal del dominio, adjunto. [↑](#footnote-ref-7)
8. Número de hectáreas tomadas de la Información oficial Dirección Nacional de Estupefacientes a corte del 27 de noviembre de 2012. [↑](#footnote-ref-8)