

## En qué va el Plan de Choque de tierras

“¡Vamos a defender al campesino colombiano!”, la consigna del presidente Juan Manuel Santos en su discurso de posesión, muy pronto, a un mes de iniciado el gobierno, y para reforzar el mensaje de que había una nueva política oficial frente al campo colombiano, el propio Presidente radicó ante la Cámara de Representantes el proyecto de Ley de Víctimas y restitución de tierras. Ese proyecto ya hoy es ley.

En octubre de 2010 el Ministro de Agricultura, Juan Camilo Restrepo, anunció el inicio de un plan inmediato para restituir los derechos conculcados y formalizar la propiedad de 312.000 hectáreas a cerca de 130.000 familias que fueron víctimas de desplazamiento o fueron despojadas de sus títulos por actuaciones administrativas del Incoder. Dicho “Plan de Choque de Formalización y Restitución de Tierras” buscaba ratificar la voluntad política del nuevo gobierno. Se fijó como prioridad los departamentos de Antioquia, Bolívar, César, Chocó y Magdalena, particularmente golpeados por el conflicto armado y donde el despojo de tierras fue amplio.

Con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) como motor principal, el Plan de Choque se propuso revivir o comenzar procesos de formalización o titulación de tierras que estaban estancados o que simplemente nunca se habían estado dentro del radar del Instituto. Al mismo tiempo, se propuso revertir el despojo ocasionado por algunas decisiones irregulares del propio Incoder.

El Plan también quiere ser una especie de piloto previo a la implementación del capítulo de restitución de tierras que contempla la Ley de Víctimas. Además se buscaba que éste les diera la experiencia y el conocimiento suficiente para diseñar un proyecto de Ley Integral de Tierras y de Desarrollo Rural, que el Gobierno pretende presentar en la legislatura que empezó el pasado 20 de julio.

El Plan se concentró en ocho frentes de trabajo: titular baldíos que hoy están siendo explotados por campesinos; dejar los predios extinguidos al narcotráfico listos para poderlos titular a campesinos despojados; aclarar el inventario de tierras del Fondo Nacional Agrario y diseñar una metodología para poderlos adjudicar; resolver y aclarar peticiones de titulaciones colectivas de las comunidades indígenas y comunidades afro-descendientes; restablecer los derechos de propiedad a los campesinos que habían sido beneficiarios de reforma agraria, pero que después de ser desplazados con violencia, el mismo Incoder les había quitado esos derechos; revivir Zonas de Reserva Campesina ya establecidas y crear unas nuevas; y desarrollar algunos proyectos especiales, de particular significación política, como el de la hacienda Carimagua, que el anterior gobierno había querido titular al mejor postor.

Hasta ahora y como cualquier otra iniciativa en materia de tierras, el Plan ha encontrado adeptos y detractores. Para Jhenifer Mojica, asesora jurídica del Ministerio, el Plan fue positivo porque logró lo que había proyectado. Explicó que durante el proceso se desempolvieron figuras jurídicas que en materia de tierras llevaban años allí y que nunca ningún gobierno utilizó. Con esas fórmulas jurídicas, el Incoder ha podido titular, restablecer derechos, encontrar rutas para nuevas adjudicaciones. “Con la normativa que se tenía sí era posible hacer restitución, sí era posible hacer una política encaminada a los campesinos, sí era posible hacer

desarrollo rural, sí era posible tener Zonas de Reserva Campesina, pero no se hacía”, dijo Mojica. No obstante, reconoció la necesidad de una normativa unificada para ordenar el agro.

Alexandra Lozano, subgerente de tierras del Incoder, hizo énfasis en lo mucho que aprendieron con el Plan de Choque. “En muy poco tiempo se hizo muchísimo -dijo- se dinamizó todo el sector y la política de tierras que venía de un proceso de estancamiento que se hace evidente cuando se revisa lo que sucedió en los últimos ocho años”.

Sin embargo, desde las comunidades aún hay mucho descontento. Durante un conversatorio para evaluar el Plan de Choque, líderes comunitarios de Bolívar, Magdalena y Chocó, tuvieron varias quejas. El encuentro fue convocado por el Programa de Tierras de la Consejería en Proyectos (PCS) que es una organización internacional de cooperación en la defensa y promoción de los derechos humanos y la justicia social en América Latina. Dijeron los líderes campesinos que la comunidad no había participado en el diseño del Plan; que no les dieron información clara sobre los frentes de trabajo del Plan y que las entidades estatales están desarticuladas y esto demora los procesos; que no han diseñado proyectos productivos para los campesinos a los que se les restituya tierra; y que muchos no pueden regresar a las tierras tituladas aún porque no tiene seguridad.

Eduardo León, oficial de PSC, dijo que para evaluar el Plan de Choque hay que ver si ha contribuido a aclarar la hoja de ruta a seguir para resolver conflictos agrarios y estimular desarrollo rural campesino, cuando se ponga en práctica la Ley de Víctimas y la futura ley de Tierras y Desarrollo Rural.

Los críticos, sin embargo, le reconocen al gobierno voluntad política, y coinciden con los funcionarios en que todo el esfuerzo de los próximos años debe irse en fortalecer las instituciones, actualizar y hacer compatible la legislación agraria y desarrollar una política que consiga desarrollar un campesinado moderno de clase media, conectado con la economía del país.

A futuro, la idea del gobierno es que los componentes del Plan se conviertan en actividades ordinarias del Incoder, aunque ya ampliado su radio de acción a todo el país. El Instituto siente que ya tiene un equipo humano sólido, pero que aún le falta terminar de sanear las oficinas regionales, algunas de las cuales han sido infiltradas por los usurpadores de tierras o sus cómplices. Así mismo, los funcionarios consideran que es necesario hacer un trabajo intenso de capacitación del personal para que entiendan cuál debe ser su nueva actitud de colaboración con los campesinos, y las sanciones disciplinarias y penales que contempla la nueva legislación si entorpecen los procesos.

Teniendo en cuenta la complejidad de los conflictos agrarios, será necesario además invertir recursos en la capacitación de otros funcionarios y de la misma población para que las normas y rutas de acción les sean más familiares, puedan exigir sus derechos con mayor claridad y contribuir así a hacer más expeditos los procesos de formalización, titulación y restitución de tierras.

El gobierno ya se comprometió durante los próximos tres años a revisar de más de 550 expedientes para acelerar los procesos de constitución y ampliación de resguardos indígenas, así como 71 procesos de titulaciones colectivas a comunidades indígenas.

Transcurridos diez meses desde que arrancó, VerdadAbierta.com explica en qué consisten cada uno de los frentes de trabajo del Plan, cuáles han sido sus logros y

dificultades, y rescata algunas lecciones aprendidas de cara a la Ley de Tierras y Desarrollo Rural que se avecina.

MODALIDADES DE ENTREGA DE TIERRAS	
Titulación	Otorga un derecho, es decir, hace que jurídicamente la persona que está establecida en el predio cumpliendo las condiciones que dicta la ley se convierta en dueña de dicho predio.
Adjudicación	Otorga la propiedad de un predio a una persona, o se confiere en satisfacción de algún derecho.
Formalización	Revestir algo con requisitos legales. En el Plan se entiende como sanear la propiedad de los problemas jurídicos que pueda tener y que pueden obstaculizar su proceso de adjudicación.
Restitución	Restablecer algo a quien lo tenía antes.

### ¿Se lograron las metas?

#### 1. Titulación de Baldíos.

Tiene como eje las zonas de Consolidación establecidas por el Gobierno Nacional desde 2008 junto con los departamentos de Córdoba, Vichada y Santander por el alto volumen de titulaciones.

Los baldíos son terrenos que por no pertenecer a nadie se entiende que pertenecen al Estado. El Estado tiene el deber de entregar tierra a quien no la tiene y uno de los mecanismos para hacerlo es la titulación para lo cual es necesario que la persona haya ocupado el terreno por un espacio de 5 años o más y que dos terceras partes del predio estén siendo explotadas económicamente.

**El proceso.** Tras la recepción de solicitud de un particular, el Incoder hace una visita técnica con el acompañamiento de un grupo de expertos para verificar en terreno que tanto las condiciones técnicas como legales del predio se cumplan. Luego se confirma con las oficinas de registro que dicho predio no sea propiedad privada o que haya sido titulado anteriormente. Con dicha información el equipo emite un informe técnico de la vista, levanta un mapa del área y se transfiere a un abogado de titulación de baldíos de tipo territorial o central según el caso para que emita una *resolución de adjudicación* o archive el proceso.

En casos de predios de propiedad privada es necesario que el dueño de predio inicie una acción legal para desalojar a las personas que se encuentran allí. De igual forma, los ocupantes del predio pueden iniciar un proceso agrario de *extinción de dominio por inexploración* contra el titular de ese predio dado que no está establecido allí y no está cumpliendo con la función social consagrada por la constitución como es la explotación. Ambos procesos que pueden durar entre ocho meses y un año cursan en el Incoder.

Aquellos a quienes se les titulen baldíos y los vendan adquieren una inhabilidad de 15 años para solicitar una nueva titulación.

**El dato:** El número de hectáreas que se adjudican depende de la zona del país donde se encuentren. Así, la unidad con la cual se mide la cantidad de tierra que se va a entregar a un sujeto se llama UAF (unidad agrícola familiar) y varía dependiendo de la zona geográfica. No es lo mismo la UAF en el Vichada que Antioquia.

**Balance:** El plan estableció como meta la titulación de 2631 baldíos. Conforme al reporte entregado por la Subgerencia de Tierras del Incoder a junio 14 de 2011 se han titulado 2263 baldíos que corresponde a 71.143,21 hectáreas. Según Alexandra Lozano, Subgerente de tierras de Incoder, se previó al iniciar el plan que el 20% de los procesos de titulación de baldíos no iban a culminar en resolución de adjudicación.

**Dificultades:** Lozano señaló que no se presentaron dificultades, sin embargo, el plan sirvió para detectar la necesidad de hacer una campaña de clarificación en los procesos: *“Hay que hacer énfasis en enseñarle a la gente que no basta con tener el título del predio sino que es necesario ir a una oficina de registro y registrar la propiedad para adquirir el Certificado de Libertad y Tradición que formaliza el proceso es su totalidad, finalmente es una obligación legal”*, dijo.

Indicó que hay un alto número de problemas de formalización, *“se pensaría que hay un alto número de baldíos pero no los hay porque ya han sido titulados pero ante la inexistencia del registro aparece como si realmente los hubiera”*.

## *2. Predios Departamento Nacional de Estupefacientes (DNE)*

Los predios rurales que hayan sido objeto de extinción de dominio y que se encuentren bajo la administración del DNE deben ser transferidos de forma definitiva al Incoder para ser adjudicados a población campesina, desplazados y madres cabeza de familia (Ley 785 y 793 de 2002). Éste proceso estuvo suspendido en el Incoder por 6 años y fue reactivado en el marco del Plan de Choque.

**El proceso:** Hay que aclarar que el DNE no le entregó predios al Incoder sino una serie de expedientes (114 folios que equivalen a 24.218 hectáreas) para que les analizara su vocación agrícola, pesquera o forestal que se traduce en la posibilidad de implementar programas de desarrollo productivo.

Para realizar dicho estudio fue necesario diseñar una metodología. Una vez se tiene el expediente, el Incoder envía a un equipo a terreno para que haga una visita técnica que sirve para determinar las condiciones del predio, es decir, condiciones físicas así como de accesibilidad, pues en algunos casos no fue posible hacer las visitas por temas de seguridad. También se evalúa el estado jurídico y tributario pues en algunos casos los bienes tienen problemas legales o deudas que son subsanables pero que el Incoder directamente no puede sanear y por último, que se garantice la seguridad de las personas a las que se les haga la adjudicación.

**Balance:** El resultado fue una metodología que permitió determinar la vocación agropecuaria del predio así como la viabilidad jurídica y de seguridad. A futuro dicha metodología se va a formalizar en este tipo de procedimientos y se quiere que a través de un decreto se reglamente la relación entre el Incoder y el departamento que reemplazará al DNE para que los predios con vocación agrícola sean entregados inmediatamente al Instituto y hagan parte del Fondo Nacional Agrario.

A 14 de junio de 2011, de los 114 expedientes que entregó el DNE al Incoder ya habían sido analizados 91 de los cuales 33 que equivalen a cerca de 2535.14 hectáreas salieron aptos para adjudicación. Ante dicho resultado, la Subgerente de tierras calificó de *“una completa irresponsabilidad las falsas expectativas que se le crearon a la gente con estos predios pues se sobredimensionó la potencialidad de los mismos sin un conocimiento previo”*.

**El dato:** Los predios del DNE deben estar incautados y con extinción de dominio en firme para poder ser adjudicados. Se tenía la falsa creencia, por ejemplo, que una vez incautado el bien a un narcotraficante ya estaba disponible para adjudicación.

**Dificultades.** Los predios se encuentran ubicados en zonas de difícil acceso o en áreas donde no se garantiza completamente la seguridad del grupo de expertos que hacen las visitas técnicas. Adicionalmente, no existe un registro juicioso de los bienes.

### *3. Tierras del Fondo Nacional Agrario (FNA)*

Hacen parte de este fondo aquellos bienes del Estado que tengan vocación agrícola y no sean baldíos. Los bienes de este fondo son formalizados y adjudicados

**El proceso:** La formalización busca solucionar aquellos problemas jurídicos que afectan la propiedad de bienes que ya han sido adjudicados. Así, el objetivo es formalizar predios que por transferencia del Incora al Incoder, se encuentran en este Fondo y que en algún momento fueron adjudicados a terceros, pero que por alguna circunstancia no han sido registrados o no figuran en los listados oficiales del Ministerio de Agricultura y del Instituto.

**Balance:** Este frente de trabajo se mide por el número de expedientes que se han saneado. Para plan de choque la meta fue la caracterización de 592 casos, según el reporte a 14 de junio del Incoder se han caracterizado 320 casos de los cuales se han formalizado 94 que equivalen a 1358,96 hectáreas.

**El dato.** Los bienes que se adjudican no se pueden vender. Debe transcurrir un periodo de tiempo para hacerlo, quien quiera vender tiene la obligación de presentarse ante la Junta Directiva del Incoder y hacer una solicitud argumentando el porqué de su decisión.

**Dificultades:** En primer lugar, la falta de un registro de baldíos y la inexistencia de un inventario del FNA complejiza el tema dado que se ignora en que universo se está actuando. Para el cuatrienio se tiene el objetivo de entregar un inventario de baldíos que cubra la mitad de los departamentos así como la elaboración y entrega del inventario del FNA.

En segundo lugar, la complejidad del tema ha puesto de presente la necesidad de diseñar un instructivo para la población. Y finalmente, las dificultades legales que presentan los predios complejizan la capacidad del Incoder para dar soluciones en corto tiempo.

### *4. Comunidades Indígenas.*

El Departamento Nacional de Estadística (DANE) en su Informe sobre **La visibilidad estadística de los grupos étnicos** señala que en el Censo General de 2005 estableció que en el país existen 87 pueblos indígenas plenamente identificados con una población de 1.378.884 personas que equivale al 3,4% de la población nacional.

Así mismo indica que todos los departamentos del país tienen indígenas, los de mayor porcentaje de población indígena son Vaupés (66,65%), Guainía (64,90%), La Guajira (44,94%), Vichada (44,35%) y Amazonas (43,43%). Otros departamentos con población indígena significativa son: Cauca (21,55%) y Putumayo (20,94%). Los departamentos de La Guajira, Cauca, Nariño, Córdoba y Sucre, concentran el 65,77% del total de la población indígena.

En el año 2005 habían 710 resguardos titulados -ubicados en 27 departamentos y en 226 municipios del país-, los cuales ocupaban una extensión de aproximadamente 34 millones de hectáreas, el 29,8% del territorio nacional.

**El proceso:** Según el artículo 12 de la Ley 160 de 1994, es función del Incora hoy Incoder estudiar las necesidades de tierras de las comunidades indígenas y constituir, ampliar, sanear y reestructurar los resguardos en beneficio de las respectivas parcialidades. Aquí se incluye una visita técnica así como un proceso de consultas con las comunidades.

En el marco del Plan de Choque se buscó adelantar y culminar procesos administrativos de Ampliación y Constitución de Resguardos Indígenas, que se concretan con la expedición de un *Acuerdo del Consejo Directivo del INCODER* que es precedido por el Ministro de Agricultura, en el cual se establece la titulación o en algunos casos adjudicación de terrenos de propiedad del Estado a favor de esas comunidades.

**Balance:** Para Plan de Choque se fijó como meta la constitución de 23 Resguardos Indígenas y la ampliación de 21. De los 23 procesos de constitución fueron aprobados 4 por Consejo Directivo en Putumayo (comunidad Villa María de Amanú), Caquetá (comunidad Witack Kiwe) y dos en Tolima (comunidades Rincón Velú y Guadualito). Mientras que de los 21 procesos de ampliación fue aprobado 1 por el Consejo directivo en Córdoba (comunidad San Andrés de Sotavento).

Otros procesos de constitución como Agua Blanca, la Pecera (Putumayo), y Muchidó (Chocó), así como la ampliación de Chagpiés Tordó, el 12 Quebrada Borbollón (Chocó) y El diamante (Putumayo) están en un 90% de avance dado que los acuerdos están ad portas de presentarse ante el Consejo Directivo en las próximas semanas. Entre tanto, los procesos que faltan varían entre la elaboración de proyecto de acuerdo, visto bueno de la oficina asesora jurídica, certificación de función ecológica de la propiedad, revisión cartográfica, estudio de títulos y visita técnica, principalmente.

**El dato:** La priorización de los casos relacionados con comunidades étnicas se hace entre el gobierno y las comunidades. En el caso de los indígenas se hace en el marco de la Comisión Nacional de Territorios que reúne a todas las organizaciones indígenas del país y participan el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio del Interior y de Justicia, el IGAC y el Incoder.

La constitución y ampliación de un resguardo sobre un terreno baldío se entrega por *titulación* mientras que la constitución y ampliación de un resguardo sobre un bien que pertenece al Fondo Nacional Agrario se entrega por *adjudicación*.

##### 5. Comunidades Negras

El Informe sobre La visibilidad estadística de los grupos étnicos del DANE indica que el porcentaje de población que se autoreconoció como negra o afrocolombiana, incluyendo palenqueros y raizales, es de 4.261.996 que representa el 10,3% de la población total del país.

Dicha población se encuentra en todos los departamentos del país, sin embargo, la mayor densidad de población se encuentra en Chocó con un 82,1%, seguido por San Andrés con 57%, Bolívar con 27,6%, Valle del Cauca con 27,2%, Cauca con 22,2%, Nariño con 18,8%, Sucre, 16,1%, La Guajira, 14,8%, Córdoba, 13,2%, Cesar, 12,1%, Antioquia, 10,9% y Atlántico con el 10,8%.

**El proceso:** Con la Ley 70 de 1993 de Tierras para Comunidades Negras se han creado 159 territorios colectivos para estas comunidades en los departamentos de Antioquia, Cauca, Chocó, Nariño, Risaralda y Valle del Cauca, la gran mayoría en los municipios que hacen parte del corredor del Pacífico Colombiano. La población de estos territorios asciende a 342.960 personas.



El plan estableció adelantar procesos administrativos de Titulación Colectiva a Comunidades Negras, que se culminan con la expedición de una *Resolución del Gerente General del Incoder*.

**Balance:** La meta establecida en el Plan de Choque era la expedición de siete Resoluciones de titulación colectiva. Según datos suministrados por Paola Hernández, subgerente de Promoción, Seguimiento y Asuntos Étnicos del Incoder, se logró la aprobación de resolución en los casos de Cisneros y Alto Anchicayá, ambos en el municipio de Buenaventura. El primero equivale a 2985 hectáreas y cobija 457 familias, y el segundo a 416 hectáreas y beneficia a 86 familias. Los 5 casos restantes 4 en el Chocó (Cocoillo, Vuelta Mansa, Cocomopoca) y 1 en la Costa Atlántica (Makankamana) están en un avance del 90% y se espera finalizarlos en los próximos dos meses. Con la aprobación de resolución al caso de Makankamana ésta se convertiría en la primera titulación colectiva en la Costa Caribe dado que los procesos se han concentrado en el Pacífico esencialmente en el Valle y el Chocó.

Según Hernández, la demora en estos procesos se relaciona con la aclaración de títulos individuales. Explicó que en el pasado se hacían grandes titulaciones colectivas sin hacer la verificación de los títulos individuales generando problemas y reclamos por propiedad privada. Dichas aclaraciones no son tan rápidas dado que la mayoría de los casos se ubican en municipios del Chocó que al día de hoy no cuentan con un registro actualizado lo que hace necesario una verificación de títulos predio por predio.

**El dato:** Cuando se habla de comunidades negras se habla de Titulación Colectiva, es decir, queda a nombre de la comunidad en su totalidad. Las titulaciones individuales que quedan al interior de la colectividad se respetan a menos que los propietarios quieran incluirlas dentro de la colectiva.

A diferencias de los indígenas, las comunidades negras no pueden estar en zonas de preservación a ellos se les buscan terrenos baldíos. La priorización de los casos de comunidades negras se hace a través de la Consultiva de Alto Nivel en el subcomité para territorios, medio ambiente y minería, e intervienen el Ministerio del Medio Ambiente, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y el Incoder a través de la Comisión Técnica de Ley 70 de 1993 que aprueba las titulaciones colectivas para la firma del Instituto.

**Dificultades Comunidades indígenas y negras:** En principio la falta de recursos pues los procesos estaban parados porque no había forma de financiarlos, sin embargo, con la priorización del tema en el gobierno se aumentaron los recursos.

Un segundo obstáculo, la complejidad de las aclaraciones jurídicas y técnicas de los títulos pues en algunos casos se hicieron resguardos dentro de títulos colectivos y viceversa, lo que en algún momento creó conflictos entre ellas y posiciones radicales en cuanto a la pertenecía de la tierra. Aquí la creación de espacios de concertación e ir determinando quien es finalmente propietario de la tierra es lo que va desenredando paulatinamente los procesos.

Un tercero obstáculo, fue la ola invernal que retraso todas las visitas técnicas.

#### *6. Restablecimiento de derechos a la población desplazada*

Para Alexandra Lozano, subgerente de tierras de Incoder, este es un de los temas más sensibles del plan y tiene la particularidad que en un principio se consideró como un plan piloto pues este frente de trabajo no existía en el Instituto por consiguiente no se tenía pistas de una metodología o procedimiento.

**El proceso.** Jhenifer Mojica, asesora jurídica del Ministerio de Agricultura, explicó que el criterio con el que se seleccionaron los 19 casos ([Ver Cuadro](#)) en este frente de trabajo estuvo orientado a aquellos casos con un desarrollo previo de investigación y documentación. Para ello, se consultó a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR) y al Proyecto de Protección de tierras y Patrimonio de la Población Desplazada de Acción Social que en su momento eran las entidades que venían trabajando en el tema, ellos propusieron los casos y se seleccionaron con el criterio de que fueran actos que pudieran ser resueltos por el Incoder.

Para ello se ideó una metodología de cinco fases que incluye: identificar la zona y donde se encuentra el predio (georeferenciar); recolectar la información; presentar un informe técnico ante un Comité (integrado por el equipo que trabaja restitución, el área jurídica y la Subgerente de tierras, además tiene el acompañamiento del Ministerio de Agricultura y Acción Social) que tiene como objetivo hacer el análisis del caso; determinar la actuación (qué hacer, quién y cómo); y el trámite de gestión (instituciones que deben intervenir) e inició del proceso (reestablecimiento efectivo que deben hacer las autoridades locales)

**Balance:** El plan de choque se propuso determinar la ruta legal para establecer jurídicamente los derechos constituidos por el Incoder a los sujetos de reforma agraria que por causa del desplazamiento forzado, abandonaron sus parcelas y fueron despojados de sus legítimos derechos.

Los 19 casos comprenden 18.119 hectáreas que equivalen a 387 parcelas que beneficiaría a 682 familias. Al determinar cuántas de esas hectáreas tenían posibilidades reales de restitución, se encontró que 13 casos que equivalen 14278 hectáreas y 273 parcelas tienen dicha posibilidad lo cual beneficiaría a 562 familias, según el reporte del Incoder a 14 de junio.

Lozano explica que en el caso de Chivolo, por ejemplo, un sólo caso de 33 parcelas logró avanzar hasta la restitución material, lo que significa que se revocaron las resoluciones de adjudicación que se hicieron de forma irregular y se readjudicó a aquellas personas que demostraron que fueron despojados.

**El dato:** La restitución que hace el Incoder es de tipo jurídico, mientras que la restitución del predio como tal le corresponde a las autoridades regionales o locales dado que el Instituto no tiene funciones de policía ni tiene fuerza pública a su disposición para hacer desalojos. Por ejemplo, en el caso de Chivolo, ya se han adjudicado predios pero la gente que los está ocupando actualmente no se ha querido ir y no es potestad del Incoder expulsarlos sino de la policía.

**Dificultades.** En este tipo de casos no es fácil la recolección de la información porque la fuente primaria son las personas y aún tienen mucho temor de hablar. Incluso construir confianza es muy difícil.

De igual forma, el tema probatorio de los casos, hacer las conexiones y hacer el estudio de los títulos es un reto porque en muchos de los casos no hay escrituras o los expedientes estaban perdidos.

Otros elementos que complican el proceso es la falta de expertos en derecho agrario, el desconocimiento territorial de estos procesos y la normatividad limitada que hizo que se tenga que hacer alquimia jurídica y construir legislación sobre los casos para viabilizar jurídicamente lo que hay que hacer.



**La crítica.** Siendo este el componente más sensible y entendido por muchos sectores como la mera restitución material de los bienes (la explicación estaría en el énfasis que el gobierno puso a este componente sin previa orientación de la complejidad de los procesos y que, sumada a la falta de información del plan en general contribuyó a que tuviera una sola mirada), las opiniones frente al trabajo del que Incoder no se hicieron esperar, incluso se ha llegado a afirmar que el plan incumplió con el proceso de restitución que había planteado.

Según Eduardo León, oficial del programa tierras de la Consejería en Proyectos (PCS), señaló que en los conversatorios que ha venido desarrollando la Consejería, los representantes de las comunidades han señalado que el plan es más propaganda que hechos, quienes eran sujetos de restitución han dicho que no tuvieron participación efectiva en el diseño del plan de choque, lo cual va de la mano con la información oportuna de los procesos.

La restitución es más jurídica que material y no se han hecho efectivas entregas formales. León dijo: *“cómo es posible que el Incoder hable de Plan de Choque de restitución de tierras y no tenga los instrumentos jurídicos, políticos y administrativos para hacer efectiva la restitución de tierras, entonces el plan fue concebido irresponsablemente”*. Además, señaló que si bien *“la restitución de tipo legal es un avance ¿dónde está la restitución material?, lo jurídico no es suficiente pues finalmente la tierra para el campesino es más que un título”*.

Entre tanto, Jhenifer Mojica, asesora jurídica del Ministerio, afirmó que nunca se dijo que todo el plan sería restitución. Cuantitativamente no es significativo, pero cualitativamente sí lo es porque el plan reestableció la situación jurídica que el Incoder debe y tiene que resolver y que no está regulado en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras pues dicha Ley está circunscrita a las víctimas del conflicto armado. Hay que tener en cuenta que en el campo de cada diez conflictos de tierras que hay, solamente cuatro son de conflicto armado y seis son problemas agrarios que escapan a la competencia de la Ley pero que el Incoder reactivó.

Por su parte, la subgerente de tierras reiteró que es tan importante la restitución jurídica de un predio como la material. Señaló además que si uno no tiene la titularidad del bien no le pertenece, la restitución física de los predios le corresponde a las autoridades locales, reafirmó.

Sin embargo, León dijo que *“si bien no se le puede pedir al Incoder que haga más de lo que establecen sus funciones, el Incoder depende del Ministerio de Agricultura que hace parte del poder ejecutivo y tiene la posibilidad de mover el resto de institucionalidad que se requiere para que se dé la restitución. Existen unos principios de corresponsabilidad de activar la acción de las demás instituciones que tienen que ver con el Plan. A veces pareciera que quieren mostrar al Estado como fraccionado, yo hago esto y lo demás no me corresponde, pero resulta que sí les corresponde ir a decir a quien le corresponde la obligación para que la política sea exitosa”*, afirmó.

#### 7. Zonas de Reserva Campesina (ZRC)

La conformación de las ZRC es una forma de estabilizar y planificar territorio en lo rural fijando una frontera jurídica en áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieren de una regulación de la propiedad con el propósito de fomentar y estabilizar la economía campesina (medianizar a la clase campesina donde puedan interactuar con empresarios bajo condiciones de igualdad y no se sientan obligados a vender sus tierras) y superar las causas de los conflictos que las afectan.

Las seis zonas de reserva campesina están ubicadas en los departamentos de Cundinamarca, Putumayo, Bolívar, Guaviare, Caquetá y una compartida por Antioquia y Bolívar. [\(Ver cuadro\)](#)

**El Proceso:** Teniendo como base la metodología y experiencia adquiridas en la conformación de las 6 zonas ya existentes se estableció el procedimiento de constitución de las nuevas a partir de la delimitación de área geográfica, localización, características biofísicas, agroecológicas y socioeconómicas; un informe diagnóstico de la capacidad institucional local, el índice de capacidad organizacional de las comunidades rurales, la evaluación socioeconómica ambiental, el plan de desarrollo sostenible y el plan de ordenamiento ambiental y territorial actualizados.

**Balance:** El plan se propuso la reactivación de las seis zonas ya existentes a través de la actualización del plan de desarrollo sostenible, pues el Estado lo abandonó como parte de su política pública años atrás, dijo Germán Cardoza, responsable del tema de ZRC del Incoder. Además en febrero de este año, el Gobierno levantó la suspensión de la Zona de Reserva Campesina del Valle del Río Cimitarra.

En cuanto a la constitución se refiere, Cardoza señaló que la posible constitución de 2 zonas en Montes de María está en etapa de concertación con las comunidades paralela a la fase diagnóstica del proceso de constitución. Así mismo, afirmó que la propia comunidad pidió establecer éste modelo en el Catatumbo y en La Macarena, y que actualmente, se está haciendo el diagnóstico general de las zonas y hablando con las comunidades.

**Los datos:** No se pueden constituir ZRC en áreas protegidas, en zonas de parques naturales, donde haya solicitudes de títulos colectivos de comunidades negras o donde existan resguardos indígenas o solicitudes de resguardos indígenas.

Al interior de las ZRC no pueden existir proyectos empresariales porque implicaría tener muchas hectáreas de tierra lo que implicaría una concentración de tierra. A menos que los campesinos quieran hacer asociaciones con las empresas y realizar proyectos, pues finalmente es su tierra y pueden disponer de ella, indicó la Subgerente de tierras.

**Dificultades.** En primer lugar, eliminar la estigmatización que estas zonas tuvieron en el pasado y desconocimiento de la figura no sólo de parte de los campesinos sino también de los operadores judiciales.

En segundo lugar, la ola invernal que vivió el país y que frenó los procesos de diagnóstico de las zonas en cuestión.

En tercer lugar, la falta de compromiso de las entidades locales frente al tema así como la falta de confianza en las instituciones aunque se reconoce que se han venido logrando avances.

#### *8. Proyectos Estratégicos.*

En el marco de Plan de Choque se consideró la necesidad de retomar algunos proyectos que son denominados estratégicos, para avanzar en la formulación de un plan de acción que permitiera superar el problema de tenencia de tierra, ocupación indebida en áreas de protección ambiental y situaciones de conflicto, entre otras. Para ello se priorizaron la zona de Montes de María y Carimagua.

**El proceso:** Los proyectos estratégicos requieren de un diagnóstico previo que permita diseñar una metodología de trabajo para abordar dichos proyectos. Esto se entiende como un primer impulso a un tema que eventualmente será transversal para las diferentes áreas de trabajo del Incoder. Estos proyectos van a tener acompañamiento y un proceso de seguimiento y verificación de parte de esta área que depende de la Gerencia General de Incoder.

Simultáneamente a este proceso, se está trabajando en la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial que apunta a que el Instituto no sólo entregue tierra y promueva proyectos productivos sino que le apueste a un desarrollo rural integral, es decir, promover la integración de temas de salud, educación, vivienda, infraestructura, etc., lo que se traduce en el concepto de Áreas de Desarrollo Rural (ADR) que se entiende como la base de la planificación de zonas que con características similares ayudan al desarrollo. En éste caso Montes de María se piensa como la primera ADR.

**Balance:**

**Carimagua.** Es un predio del FNA de 16500 hectáreas que tiene una destinación específica y es que se debe adjudicar a familias desplazadas y/o reinsertadas, vinculándolos a proyectos productivos a través de asociaciones que mediante la suscripción de alianzas estratégicas que aseguren el mercado de sus productos. Dicho proceso va a tener capacitación a la población y acompañamiento por 3 años para convertirla en una clase media rural. La adjudicación de este predio es por convocatoria y se estaría llevando a cabo a principios de 2012.

Se fijaron como objetivos la identificación legal del predio, la forma en que se realizaría la adjudicación y la definición de un plan que establece componente social, productivo, económico, jurídico, etc., denominado Plan Integral de Articulación para el Proyecto Estratégico de Carimagua.

Según el Incoder, el proceso ha avanzado en términos del estudio de títulos, acciones legales y policivas para los desalojos y consecuente saneamiento del predio, definición de la UAF, estudio hídrico, vocación de los suelos y estudios ambientales. En conjunto con la alcaldía de Puerto Gaitán se está haciendo la identificación y caracterización de la población desplazada que se encuentra allí esencialmente chequeo de la documentación dado que deben cumplir con unos requisitos para presentarse a la convocatoria y además, tengan clara la información, explica Andrés Felipe Álvarez, asesor de proyectos estratégicos.

El Informe de junio de 2011 de Plan de Choque señala: *“Carimagua se visiona como un territorio que permita, articular instituciones, empresa privada y beneficiarios (agricultores, desplazados, incorporados) mediante un modelo de desarrollo rural integral, con articulación de actores y sectores que permitan desarrollar alianzas público privadas definidas como una cooperación voluntaria que implique definir objetivos comunes a través de una responsabilidad compartida donde se puedan identificar beneficios mutuos, compartir riesgos e inversiones asociadas, y gestionarse a través de una distribución equitativa de poder”.*

**Montes de María.** Está región comprende los municipios de Bolívar y Sucre que abarca un área de 612.000 hectáreas. En el marco de Plan de Choque se fijó como meta la definición de una metodología de trabajo para formular un plan de acción. Según Álvarez, el primer paso fue ganar confianza de presencia institucional pública que por más de 10 años no existió de forma coordinada y articulada, se han hecho talleres con la institucionalidad pública y privada con lo cual se estableció una primera propuesta de plan de acción para la zona bajo el modelo de Área de Desarrollo Rural y no como un proyecto estratégico.

Uno de los ejes centrales es la conformación de una o dos Zonas de Reserva Campesina que deben surtir un trámite de concertación con las comunidades campesinas y con toda la institucionalidad pública que tiene responsabilidades allí, todo esto aprovechando la reactivación de los Comités Departamentales y Comités Municipales de Desarrollo Rural, dos instancias que habían perdido vigencia años atrás.

Actualmente el proceso está en etapa de concertación, es decir, donde van a estar ubicadas las zonas. Paralelo a las metas de plan de choque se inició la formulación de planes de acción en La Mojana, Urabá, Putumayo, Catatumbo y La Macarena, estos dos últimos para crear zonas de reserva campesina.