

ANÁLISIS DE CIFRAS Y GESTIONES EN MATERIA DE POLÍTICA DE TIERRAS DESDE EL PERIODO 1990 A 2011 EN RESPUESTA AL ARTÍCULO “LAS CIFRAS DE TIERRAS DESTAPAN UNA GRAN FALSEDAD” DEL SENADOR JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO

Con el fin de proporcionar a la opinión pública una adecuada metodología en la lectura de las cifras que en materia de política de tierras arroja el reporte de la gestión de los últimos 21 años, a continuación hacemos unas precisiones conceptuales y análisis cualitativo de datos, en respuesta al artículo “Las cifras de tierras destapan una gran falsedad”.

En primer lugar, debe aclararse que las tierras son un bien limitado, y por ello, a medida que se van avanzando procesos de adjudicación, se van acabando. Esto aunado a las limitaciones que imponen las zonas de reserva forestal desde 1959, hace que en la actualidad existan municipios en los que es imposible adelantar procesos de titulación de baldíos.

El proceso de titulación de baldíos, supera el proceso de formalización, pero conlleva a otra fase de regularización, en donde cobran mayor vigencia asuntos más complejos como los procesos agrarios de deslinde, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos, extinción de dominio y formalización de predios de Fondo Nacional Agrario.

Lo anterior aunado a fenómenos como el conflicto armado, que revirtieron en gran parte los procesos de acceso a tierras implementados en la década de los 90, dan paso al incremento de esos otros esfuerzos de la administración pública, ya no en titulación, sino en restablecimiento de derechos.

La evolución de la gestión en política de tierras obedece a factores especiales, que requieren de un análisis cualitativo, que permita explicar los movimientos y picos altos y bajos a lo largo del periodo de los últimos 20 años.

Afirmación de Senador Robledo:

“En los últimos doce meses, el gobierno ha intervenido 361.539 hectáreas, cifra menor al promedio de los 19 años anteriores, que es de 991.913 hectáreas.”

- La comparación entre los resultados del Plan Choque - que no alcanzan a acumular un periodo anual- contra los promedios aritméticos del período 1990 a 2011, desvirtúan el esfuerzo y enfoque en la nueva orientación que considera nuevos componentes en el acceso a las Tierras como lo es la restitución de derechos a las víctimas del conflicto armado por la vía administrativa, la reactivación de temas que habían desaparecido de la gestión del INCODER como la recepción de bienes de DNE, asuntos étnicos, Fondo Nacional Agrario, y el establecimiento de Proyectos Estratégicos y la reactivación y consolidación de Zonas de Reserva Campesina.

- El proceso de adjudicación y programas de redistribución de tierras en Colombia en el período 1990 a 2011, refleja regímenes de titulación y adjudicación que ameritan contar con un proceso de análisis cualitativo que considere el marco normativo, los criterios de adjudicación, políticas institucionales y conflictos nacionales, diferenciado la gestión adelantada bajo la Ley 135 de 1961, la Ley 160 de 1994 y la Ley 1152 de 2007. Con estos diferentes regímenes, diferentes instituciones, diferentes políticas y programas de inversión, es un craso error hacer un balance promedial de cifras en la aplicación de la política de tierras durante más de 2 décadas.
- Figuras como la compra directa de tierras, fueron derogadas y sus recursos canalizados mediante el programa de subsidio integral de tierras durante la vigencia de la Ley 1152 de 2007, como se mantiene aún.

Afirmación de Senador Robledo:

“en titulaciones a comunidades negras, Santos 6.630 hectáreas y los de antes 260.784”

- En titulación colectiva a comunidades negras, en el medio año que va del 2011 se han titulado completamente hasta el 31 de julio 6.630 has.; sólo con esta cifra, se ha mejorado en 15% los resultados de lo gestionado en la totalidad del 2010 que fue de 5.466 has., se duplicó lo titulado en el 2009 que fueron 3.317 has. y se logró cuatro veces lo titulado en el 2008 que fueron 1.730 has.
- En comparación de cifras con el gobierno anterior, la del 2007 de 32.932 has., es la única cifra de titulación a comunidades negras que supera la gestión obtenida por el Gobierno Santos hasta ahora; lo cual, próximamente será superado por procesos de titulación que se proyectan culminar en el mes de septiembre e incrementan los resultados con 92.879 has. adicionales. Es decir, en el periodo del gobierno Santos, se triplicarían las hectáreas tituladas a comunidades negras en comparación con el año 2007, periodo de más altos resultados del gobierno anterior.
- Los picos altos en las titulaciones colectivas a comunidades negras se deben a la implementación de políticas públicas especiales con apropiación de recursos nacionales y de cooperación. Por ejemplo, los buenos resultados en los años 1997, 2000 y 2001, se deben al apoyo de recursos del Banco Mundial mediante el programa denominado Comités Regionales adscritos a la Red de Solidaridad Social, en donde se capacitó y asesoró a esas comunidades en la elaboración de solicitudes de titulación. Más ésta no es una generalidad que pueda promediarse con la simple suma aritmética de todos los acumulados durante 20 años. Para la muestra, en los 8 años del gobierno Uribe, sólo en 3 se superó el resultado imputado por el Senador Robledo en su análisis de cifras de las gestiones de los últimos 20 años de la aplicación de la política de tierras.

Afirmación de Senador Robledo:

“en relación con los resguardos indígenas, Santos, 109.107 hectáreas, y los anteriores, siempre en promedios anuales, 343.257”

- En el período 2010 – 2011, la constitución, saneamiento y ampliación de resguardos indígenas se ha hecho sobre 115.038 has.
- En indígenas, los años 1993, 1998 y 2003, fueron los de más altos resultados, en donde se adjudicaron 1'667.357, 1'128.179 y 1'124.237 has. respectivamente. Pero asimismo, el 2008 fue un año donde no se adjudicó ni un milímetro de tierras a los pueblos indígenas. En el restante de los años del gobierno Uribe, restando los extremos del 2003 donde se adjudicó una cifra astronómica y el 2008 donde se anuló el tema, salvo el 2009, las tierras tituladas a pueblos indígenas jamás equipararon, ni siquiera en la mitad, lo obtenido por la gestión del gobierno Santos hasta ahora.
- Además de la gestión realizada hasta el 31 de julio, se proyecta concluir en el próximo mes la titulación de 83.822,3 hectáreas adicionales mediante la ampliación o constitución de nuevos resguardos, en los departamentos de Chocó, Putumayo, Valle del Cauca, Antioquia, Tolima, Meta y Guajira.

Afirmación de Senador Robledo:

“en titulación de baldíos a colonos, Santos 226.996 hectáreas y los otros 342.460”

- En este sentido bajo la Ley 135 de 1961 la adjudicación se realizó con áreas máximas y mínimas atendiendo la ubicación o territorio, más no por UAF, que coincide con el periodo reportado en los años 1990 a 1.996, año en el cual se expidió la Resolución 41 del 24 de septiembre de 1996 en la que se adoptó el modelo de la UAF. Es decir, con anterioridad a 1996, la adjudicación se hacía en extensiones mucho mayores a las fijadas en la actualidad mediante el régimen de la UAF.
- La medida de adjudicación bajo el régimen de la Ley 135 tenía como dimensión mínima en el territorio nacional la adjudicación de hasta 450 hectáreas en el Centro del país que son los departamentos más productivos y la mayor medida de adjudicación era de hasta 3.000 hectáreas en los Llanos Orientales; razón por la cual, en este período de 7 años el número total de hectáreas tituladas acumula 7'247.299 que representan el 35% del total titulado en los 21 años entre 1990 y 2011.
- La adjudicación adelantada en vigencia de la Ley 160 de 1994 del período 1994 a 2010, inclusive, asciende a 15'555.000 hectáreas, con base en la UAF como medida de adjudicación, la que se establece en rangos que van la más pequeña del país de 2 hectáreas en Cundinamarca y la más grande de 1.840 hectáreas en los departamentos de Meta y Vichada.

- En el periodo 2007- 2008 la titulación se realizó en el marco de la Ley 1152, período en el cual sólo se contribuye en un 2% a la titulación adelantada durante el total de los 21 años analizados. Esto quiere decir que la transformación institucional, hizo que este período fuera un año de pésimos resultados.
- En el proceso de adjudicación de baldíos, en el gobierno Santos se han introducido mejoras en el cruce de información en levantamientos topográficos, con el fin de excluir áreas inadjudicables como Zonas de Reserva Forestal, Parques Naturales, Zonas de explotación de hidrocarburos, territorios Étnicos y zonas con alta densidad de despojo y abandono de tierras; con lo cual se garantiza una adjudicación seria, confiable y segura. Con esta medida, se evitan errores como la adjudicación de propiedad privada, la sobreposición de predios, el incorrecto alinderamiento, la legitimación del despojo mediante titulación irregular, el daño ambiental, etc.
- Esta medida técnica implementada para la seguridad del proceso de titulación, aumenta la cantidad de solicitudes de adjudicación de baldíos denegadas y retrasa un poco la aplicación de los procesos.

Afirmación de Senador Robledo:

“en adjudicación de predios de la Dirección Nacional de Estupefacientes, Santos 2.535 hectáreas y los anteriores 2.499”

- Frente a los predios de la DNE, debe aclararse que el proceso de transferencia de bienes de la Dirección Nacional de Estupefacientes al INCODER, tiene múltiples etapas, comenzando por la referenciación e identificación de los bienes, el estudio técnico jurídico para analizar la disponibilidad, el estudio de campo para el análisis de la vocación agropecuaria, y finalmente el traslado del bien. Agotado esto, y tras el cumplimiento de procedimientos y acuerdos fijados, se procede a la adjudicación de los mismos.
- Este frente de trabajo no existía en el INCODER desde el año 2007; precisamente un gran logro del Plan de Choque del gobierno Santos fue la reactivación de esta actividad y la instalación de capacidades institucionales para tal fin.
- En el Gobierno Santos, se ha realizado estudio de campo y concepto jurídico sobre disponibilidad y vocación de 48 mil hectáreas, pero la DNE no ha transferido predios al INCODER para su titulación.

Afirmación de Senador Robledo:

“En restitución Santos tiene 14.278 hectáreas a 562 familias (apenas el 0,35% del área y el 0,13% de los hogares despojados) y los otros nada, pero Santos tiene cero en compra directa de predios y el promedio anterior llega a 41.647 hectáreas.”

- La restitución de tierras despojadas a las víctimas del conflicto armado colombiano, era una actividad que no existía dentro de los planes del INCODER; el incluirlo y posicionarlo como uno de los aspectos fundamentales de la política integral de tierras es el mayor logro del primer año del gobierno Santos.
- Es desproporcionado comparar los resultados de los casos de restablecimientos de derechos del Plan de Choque de septiembre de 2010 a junio de 2011, con las cifras totales del despojo de tierras en Colombia; más cuando ha sido una actividad realizada durante el primer año de un gobierno nuevo, en un tema incipiente, aún sin existir norma legal adecuada para la restitución. Han sido resultados que se han obtenido mediante vía administrativa con los procedimientos ordinarios limitados.
- **Compra directa de tierras:** Constituye un mecanismo dirigido a redistribuir la propiedad, para lo cual el Instituto (Incora-Incoder) adquiere predios para ser posteriormente adjudicados dentro de la población objeto. Esta modalidad de acceso a tierras, evolucionó desde el 2008, a lo que hoy se conoce como subsidio integral de tierras.
- En vigencia de la Ley 135 de 1961 (13 de diciembre de 1961 a 4 de agosto de 1994) la adquisición de predios de propiedad privada se permitía para la constitución de Unidades Agrícolas Familiares, en las que los beneficiarios pagaban el valor de la tierra por un valor nunca superior a aquel por el que fue adquirido más los gastos en que hubiese incurrido el Instituto para su mensura y amojonamiento. Los beneficiarios debían satisfacer dicha obligación, en un término de 15 años con una tasa de interés del 2% anual por los primeros 2 años y de 4% anual por los años restantes.
- Luego fue la vigencia de la Ley 160 de 1994, la cual ha sido objeto de varias modificaciones que puede explicarse en términos generales así:
 - Entre el 5 de agosto de 1994 a 25 de junio de 2003, el mecanismo ordinario de redistribución paso a ser el denominado “Subsidio y Crédito” en el que el Instituto entrega a los beneficiarios un 70% del valor del predio y el beneficiario completaba el precio con un crédito complementario, dicho mecanismo no precavía la adquisición de predios por parte del Instituto.
 - Entre el 26 de julio de 2003 al 24 de julio de 2007, el mecanismo de Subsidio y Crédito” es remplazado por el “Subsidio Integral para la Adquisición de Tierras”, cubriendo el 100% del valor del predio y parte de los gastos para la implementación del proyecto productivo. La Ley 812 de 2003 introdujo mecanismos alternativos de acceso a la tierra como los “Contratos de Asignación Provisional” “Comodatos” y “Arrendamiento con Opción de Compra”.
- Entre el 25 de julio del 2007 al 18 de marzo de 2009 la Ley 160 de 1994 estuvo derogada por disposición de la 1152 de 2007.

- Entre el 18 de marzo al 15 de julio de 2011 la Ley 160 de 1994 se reincorpora al ámbito normativo por efecto de la declaratoria de inexecutable de la Ley 1152 de 2007, con las modificaciones introducidas por la Ley 1151 de 2007, que mantiene la estructura de “Subsidio Integral para la Adquisición de Tierras” pero condiciona que su adjudicación se haga a través del sistema de convocatoria.
- Desde el 16 de julio a la fecha. Con la modificación introducida por la Ley 1450 de 2011 se mantiene la estructura del Subsidio Para la Adquisición de Tierras en el 100% del valor del predio, y se deja abierta la posibilidad de reglamentar su forma de adjudicación conforme a los criterios de priorización que fije el Gobierno Nacional a través del Incoder. Se permite la adjudicación de subsidios de forma directa en los eventos en los que taxativamente lo considere necesario el Consejo Directivo del Incoder o bien, como mecanismo de compensación. Así mismo, se permite la adjudicación de subsidio para la implementación de proyecto productivo, alternativa que permitiría atender a campesinos con tierra pero sin posibilidades de ejecutar proyectos productivos.
- Paralelo a lo anterior el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 estableció que el Instituto podría adquirir predios de propiedad privada en sólo 5 circunstancias específicas. Posteriormente la Ley 1151 de 2007 reduciendo a tres circunstancias la procedencia de adquisición de tierras: (a) Para comunidades étnicas (b) para dotar a campesinos afectados por calamidades públicas y (c) para beneficiar a campesinos de programas especiales o ubicados en zonas de manejo especial.

Cuadro de cifras política de tierras adjunto al artículo “Las cifras de tierras destapan una gran falsedad” del Senador Jorge Enrique Robledo

Año	Compra Directa	DNE	FNA	Subsidio integral	Baldíos Colonos	Baldíos Afros	Resguardos	Restitución	Total	
GAVIRIA	1990	137.366	0	0	0	546.891	0	215.155	0	899.412
	1991	91.748	0	0	0	620.357	0	17.721	0	729.826
	1992	81.266	0	0	0	526.615	0	487.693	0	1.095.574
	1993	86.944	0	0	0	418.479	0	1.667.357	0	2.172.780
SAMPER	1994	80.522	0	0	0	319.206	0	264.587	0	664.315
	1995	90.388	0	0	0	463.651	0	314.525	0	868.564
	1996	84.433	0	0	0	521.425	60.934	150.035	0	816.827
	1997	59.482	0	0	0	451.546	695.245	353.222	0	1.559.495
PASTRANA	1998	34.963	0	0	0	465.928	348.826	1.128.179	0	1.977.896
	1999	13.166	0	0	0	330.932	231.500	268.200	0	843.798
	2000	13.187	0	0	0	361.367	958.716	185.097	0	1.518.367
	2001	11.411	0	0	0	294.703	1.663.668	51.452	0	2.021.234
URIBE I	2002	1.967	0	0	0	0	387.378	67.138	0	456.483
	2003	2.137	0	0	0	3.235	275.211	1.124.237	0	1.404.820
	2004	7.626	4.946	737	0	163.631	105.309	51.452	0	333.701
	2005	2.762	6.975	2.889	0	154.376	361.330	46.035	0	574.367
URIBE II	2006	9.678	26.996	225	0	472.780	89.586	13.978	0	613.243
	2007	23.088	11.064	146	0	76.719	32.932	22.207	0	166.156
	2008	810	0	0	3.900	280.328	1.730	0	0	286.768
	2009	0	0	11.362	6.057	377.022	3.317	436.868	0	834.626
Total	832.944	49.981	15.359	9.957	6.849.191	5.215.682	6.865.138	0	19.838.252	
Promedio:	41.647	2.499	768	498	342.460	260.784	343.257	0	991.913	
Santos	0	2.535	1.902	0	226.996	6.630	109.197	14.278	361.538	

COMPARACIÓN DE PROMEDIOS ANUALES POR GOBIERNO

GOBIERNO	Compra Directa	DNE	FNA	Subsidio integral	Baldíos Colonos	Baldíos Afros	Resguardos	Restitución	Total Promedio Anual Gobierno
GAVIRIA	99.331	0	0	0	528.085	0	596.981	0	1.224.397
SAMPER	78.706	0	0	0	438.957	189.044	270.592	0	977.299
PASTRANA	18.181	0	0	0	363.232	800.677	408.232	0	1.590.322
URIBE I	3.623	2.980	906	0	80.310	282.307	310.718	0	680.844
URIBE II	8.394	9.515	2.933	2.489	301.712	31.891	118.263	0	475.197
SANTOS Agosto 2010 – Julio 2011)	0	0	2.719	19.249	338.298	6.630	115.038	14.278	496.212¹
Santos según Robledo	0	2.535	1.902	0	226.996	6.630	109.197	14.278	361.538

¹ Esta cifra con corte a 31 de julio de 2010. Sin contar los resultados adicionales que el INCODER está próximo a culminar entre los meses de agosto y septiembre: 63.667 hectáreas de baldíos tituladas a colonos, 92.879 hectáreas a favor de comunidades negras, y 83.822 hectáreas mediante la ampliación o constitución de nuevos resguardos indígenas. Es decir, 240.368 hectáreas más, que aunadas a los resultados obtenidos hasta el 31 de julio, darán un total de 718.302 hectáreas.

Promedio 20 años según Robledo	41.647	2.499	768	498	342.460	260.784	343.257	0	991.913
---	---------------	--------------	------------	------------	----------------	----------------	----------------	----------	----------------